CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 10, No. 3, Summer 2010

National Defence Défense nationale

Canada

GUIDELINES FOR THE SUBMISSION OF MANUSCRIPTS

Canadian Military Journal welcomes the submission of manuscripts on topics of broad significance to the defence community in Canada, including, but not limited to, security and defence policy, strategic issues, doctrine, operations, force structures, the application of technology, equipment procurement, military history, leadership, training and military ethics. Forward-looking pieces which present original concepts or ideas, new approaches to old problems and fresh interpretation are especially welcome.

Authors are asked to note the following general guidelines:

- Manuscripts may be submitted in either official language.
- As a general rule, manuscripts of major articles should be between 3500 to 6000 words in length, including endnotes. However, shorter pieces are also welcomed, especially views and opinions that engage in the debate of relevant issues, as are letters to the editor.
- Manuscripts must be submitted in electronic format, on disc or by e-mail, in MS Word or WordPerfect. E-mail address: cmj.rmc@forces.gc.ca. The preferred program is MS Word.
- Manuscripts should be accompanied by appropriate graphs, charts, photographs, maps or other illustrations which illuminate the context of the article. All images sent electronically, including photos, charts, figures, and graphs, should be no smaller than 5"x7" and saved at 300 dpi as a JPEG or TIF file in Photoshop or other well-known formats. Expressed another way, an individual image of 1MB will usually suffice for publication purposes. If in doubt about image suitability, contact either the Editor or the Publication Manager for guidance. Illustrations from a Powerpoint program cannot be used because the resolution is too low (72 dpi).
- Manuscripts should conform to standard academic style, using Oxford English or Petit Robert spelling, with endnotes rather than footnotes.
- Acronyms and military abbreviations should be used sparingly, but, if unavoidable, they may be used in the body of the text provided that the term is written out in full the first time it is used, followed by the abbreviated form in brackets. On the other hand, military jargon and slang terms should, as a rule, be avoided.
- All submissions must be accompanied by a brief (one paragraph) biographical sketch of the author which includes current appointment, telephone number, e-mail address and mailing address.

All manuscripts normally will be reviewed anonymously by at least two external readers from the Editorial Board, who will make recommendations to the Editor as to suitability for publication. Manuscripts will be judged on the originality and quality of the argument or discussion, the relevance and timeliness of the topic, and on quality of the writing style.

The Deputy Minister and Chief of the Defence Staff have delegated authority to approve manuscripts for publication in Canadian Military Journal to the Editor acting on recommendations of the Editorial Board, so serving members of the Canadian Forces and civilian employees of the Department of National Defence are not required to obtain prior clearance from their superior when submitting a manuscript.

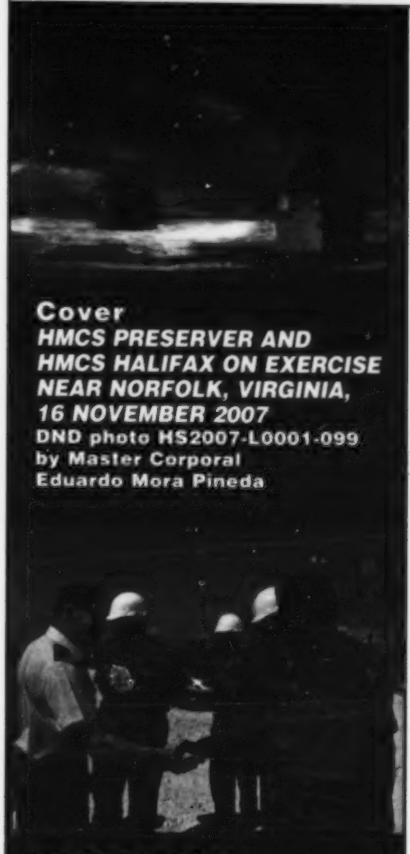
The Editor reserves the right to edit manuscripts for style, grammar and length, but will not make editorial changes which affect the integrity of the argument or discussion without reference to the author. Manuscripts that are not accepted for publication will be returned to the author. No copy of unpublished manuscripts will be retained by Canadian Military Journal, the Editorial Board or Department of National Defence.

EcoLogo
CCD-041 Printing

FSC Mixed Sources
Product group from well-managed forests, controlled sources and recycled wood or fiber
www.fsc.org Cert no. SW-COC-000890
© 1996 Forest Stewardship Council

Vol. 10, No. 3, Summer 2010

CONTENTS



Cover
HMCS PRESERVER AND HMCS HALIFAX ON EXERCISE NEAR NORFOLK, VIRGINIA, 16 NOVEMBER 2007
DND photo HS2007-L0001-099 by Master Corporal Eduardo Mora Pineda

CANADA AND THE AMERICAS: DEFENDING OUR NEIGHBOURHOOD

WHO IS THE ADVERSARY? PATHANS, THE TALIBAN AND PROSPECTS OF PEACE

ISSN 1492-465X

3 EDITOR'S CORNER

4 VALOUR

CANADA AND THE WORLD

6 CANADA AND THE AMERICAS: DEFENDING OUR NEIGHBOURHOOD
by Walter Natynczyk with Nancy MacKinnon

13 SUTHERLAND IN THE 21ST CENTURY: INVARIANTS IN CANADA'S POLICY AGENDA SINCE 9/11
by Dwayne Lovegrove

20 WHO IS THE ADVERSARY? PATHANS, THE TALIBAN AND PROSPECTS OF PEACE
by Keith Cameron

DEFENCE FISCAL ISSUES

27 CANADA FIRST – DEFENCE STRATEGY: A RETROSPECTIVE LOOK. TOO MUCH? TOO LITTLE? OR JUST RIGHT?
by Gerry Madigan

MILITARY HISTORY

37 MCGILL'S CONTINGENT OF THE CANADIAN OFFICERS' TRAINING CORPS (COTC) – 1912-1968
by Desmond Morton

48 THE FORGOTTEN MAN WHO SAVED CANADA AT QUEENSTON HEIGHTS
by Robert Vineberg

VIEWS AND OPINIONS

53 LETTING CLAUSEWITZ GO: THE LESSON THE CANADIAN ARMY MUST LEARN FROM AFGHANISTAN
by Andrew Godefroy

59 GATEWAYS AND CORRIDORS IN CANADA: EVALUATING NATIONAL SECURITY
by Peter Avis

64 IS THERE SOMETHING WRONG WITH OUR BLOODY SHIPS TODAY?
by David Mugridge

COMMENTARY

67 DEFENCE AFTER KANDAHAR
by Martin Shadwick

70 BOOK REVIEWS

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne is the official professional journal of the Canadian Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Forces, *Canadian Military Journal*, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to *Canadian Military Journal*. Each issue of the *Journal* is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at **www.journal.forces.gc.ca**.

CMJ

How to Contact Us

Canadian Military Journal /
Revue militaire canadienne
Royal Military College of Canada
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario K7K 7B4
Fax: (613) 541-6866
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca

CANADA FIRST – DEFENCE STRATEGY: A RETROSPECTIVE LOOK. TOO MUCH? TOO LITTLE? OR JUST RIGHT?

THE POLITICS OF SOVEREIGNTY: CONTINENTAL DEFENCE AND THE CREATION OF NORAD

IS THERE SOMETHING WRONG WITH OUR BLOODY SHIPS TODAY?

CANADIAN MILITARY JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca

Editor-in-Chief
David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Publication Manager
Kelli Mullally-Guérette
(613) 541-6000 ext. 6837
kelli.mullally-guerette@rmc.ca

Commentary
Martin Shadwick

Oversight Committee

Chairman

Major-General Daniel Gosselin, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

Members

Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief, CMJ
Dr. Joel Sokolsky, Principal, RMC
Colonel Jim Cottingham, representing CAS
Commander Hugues Canuel, representing CMS
Major Andrew Godefroy, representing DGLCD
Commodore William S. Truelove, Commandant RMC
Colonel Bernd Horn, Chief of Staff LFDTS
Dr. Lawrence McDonough, Director Learning and Innovation CDA
Commander Guy Phillips, Deputy Director Military Law Centre CDA
Hanya Soliman, representing CDI

Editorial Board

Dr. Douglas Bland
Major Michael Boire
Lieutenant-Colonel Douglas Delaney
Dr. Rocky J. Dwyer
Lieutenant-Colonel Michael Goodspeed
Major John Grodzinski
Chief Warrant Officer Stephane Guy
Dr. David Hall
Commander Greg Hannah
Professor Michael Hennessy
Professor Hamish Ion
Philippe Lagassé
Lieutenant-Colonel (ret'd) David Last
Dr. Chris Madsen
Dr. Sean Maloney
Professor Brian McKercher
Dr. Paul Mitchell
Dr. Scot Robertson
Professor Stéphane Roussel
Professor Elinor Sloan
Colonel (ret'd) Randall Wakelam

NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations in endnotes are translated from their original language, we will use the abbreviation 'TOQ' at the end of the note to indicate that readers can find the original citations in the other language version of the Journal.

EDITOR'S CORNER

Well, summer is here again in the Great White North, and hopefully we have amassed an interesting and diverse collection of issues for our readership to ponder this time out.

Leading off, our Chief of the Defence Staff (CDS), General Walt Natynczyk, in conjunction with Nancy MacKinnon of the Directorate of Western Hemisphere Policy at the Department of National Defence, explores the theme that re-engagement in our own Western Hemisphere has become a significant national priority, and that the security and defence issues affecting this diverse region are complex. The CDS makes it clear that Canada has a wealth of experience in assisting others to call upon, and that "...there are clearly opportunities for cooperation and exchange in the [western] hemisphere."

Next up, Lieutenant-Colonel Dwayne Lovegrove revisits what Dr. Robert Sutherland of Canada's Defence Research Board had, in 1962, determined to be the three invariants of Canadian foreign policy, namely, geography, economics, and broad national interests. He then analyzes how valid those invariants are today, and why they are important in contemporary Canadian policy. In so doing, Lovegrove pays particular attention to Canada's unique and close relationship with our neighbour to the south, the United States.

He is followed by Major Keith Cameron, a combat engineer with extensive deployed operations experience, who examines "...the current tribal unrest in Afghanistan, focusing upon the Pathan tribes, which make up the bulk of the Taliban and the ongoing insurgency in the south." Ultimately, Cameron arrives at many positive conclusions for dealing with the Pathan culture, which he believes is "...one of intermixed tribalism and Islam."

Moving right along, Major (ret'd) Gerry Madigan, a logistician with many years of service as a finance officer, takes a fresh look at current defence spending, and argues that it has never been properly explained to Canadians. Specifically, Madigan looks at the recent *Canada First* strategy, suggesting that while it was sound and affordable when it was introduced in 2008, it cannot escape the economic realities of 2010. That said, Madigan nonetheless ultimately concludes that the strategy is still viable and appropriate for the nation in today's economic circumstances, albeit with certain caveats and cautions.

Leading off our historical section, the distinguished Canadian historian Desmond Morton 'takes a trip down memory lane' in chronicling the achievements of Montreal's McGill University's Canadian Officers' Training Corps (COTC), from its formation in 1912 until its disbandment in 1968. While national militarism had played a significant part in bringing the COTC to life in 1912, the 1960s, Morton maintains, "...[was] a time of student radicalism and political dissent north and south of the 48th Parallel," and, given the great costs and lack of appreciation involved, this proud institution would soon fade to mere memories.

Robert Vineberg, a Senior Fellow at the Canada West Foundation, then chronicles the unappreciated career of the British general whom he believes was the true saviour of the Niagara Frontier during the War of 1812, Major-General Roger Hale Sheaffe, as opposed to Major-General Sir Isaac Brock. Vineberg offers very compelling food for thought herein as to why Sheaffe has not generally been accorded the respect the author believes he richly deserves.

In our *Views and Opinions* section, soldier and scholar Major Andrew Godefroy takes a fresh look at the influence generated by the 19th Century Prussian philosopher, Karl von Clausewitz, and argues compellingly that it is time to let Clausewitz go, and instead to rely upon our own formidable military ingenuity and legacy. He is followed by Captain [N] (ret'd) Peter Avis, who examines Canada's evolving gateways and corridors system of land, sea, air, and cybernetic interconnections "...that weaves each of the pillars of our democracy – social, economic, environmental, international, security, and defence – into a national fabric." Finally in this section, David Mugridge, an independent security consultant and a Research Fellow at Dalhousie University, suggests that the Canadian Navy needs to balance its ship acquisition programs more effectively. Fundamentally, Mugridge believes: "High-end capabilities need to be maintained, but not to the financial and operational detriment of the navy and its professional personnel."

Our own Martin Shadwick then speculates about future roles for the DND/CF post-Afghanistan, and we close with a spate of recent book reviews, leading with Dr. Bill Bentley's assessment of General Rick Hillier's *A Soldier First: Bullets, Bureaucrats and Politics of War.*

Until the next time.

David L. Bashow
Editor-in-Chief
Canadian Military Journal

VALOUR

Canada's three military valour decorations, namely, the Victoria Cross, the Star of Military Valour, and the Medal of Military Valour, were created by Her Majesty Queen Elizabeth II, Queen of Canada, on 1 January 1993. All the decorations may be awarded posthumously.

The **Victoria Cross** is awarded for the most conspicuous bravery, a daring or pre-eminent act of valour or self-sacrifice, or extreme devotion to duty in the presence of the enemy.

The **Star of Military Valour** is awarded for distinguished or valiant service in the presence of the enemy.

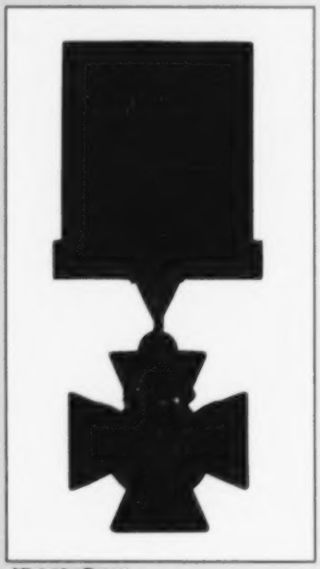
The **Medal of Military Valour** is awarded for an act of valour or devotion to duty in the presence of the enemy.

Additionally, the **Mention in Dispatches** was created to recognize members of the Canadian Forces on active service and other individuals working with or in conjunction with the Canadian Forces for valiant conduct, devotion to duty, or other distinguished service. Recipients are entitled to wear a bronze oak leaf on the appropriate campaign or service medal ribbon. Like the military valour decorations, the Mention in Dispatches may be awarded posthumously.

On 18 March 2010, Her Excellency the Right Honourable Michaëlle Jean, Governor General and Commander-in-Chief of Canada, announced the names of 58 individuals Mentioned in Dispatches for specific achievements that have brought honour to the Canadian Forces and to Canada. Presentation ceremonies will take place at later dates. Readers should note that the ranks used in the following column reflect the substantive ranks held by the recipients at the time of the respective combat incidents.

Mention in Dispatches

1. Private Jeffrey Atlee – Belleville, Ontario
2. Private David C. Banks – Edmonton, Alberta
3. Captain Robert E. Barker – Edmonton, Alberta
4. Captain Ross William Bonnell – Oromocto, New Brunswick
5. Warrant Officer Daniel William Bouchie, CD – Shilo, Manitoba
6. Corporal Christopher R. Busche – Edmonton, Alberta
7. Captain Christopher W. Carthew – Belleville, Ontario
8. Corporal Erkin Cicekci – Petawawa, Ontario
9. Captain Jeffery J. Code – Edmonton, Alberta
10. Corporal Shaun David Copeland – Edmonton, Alberta
11. Captain Raymond Jean-Claude Corby – Petawawa, Ontario
12. Sergeant Steven Alan Corcoran, CD – Shilo, Manitoba



Victoria Cross

Star of Military Valour

Medal of Military Valour

VALOUR

13. Lieutenant Aaron Edward Corey – Petawawa, Ontario
14. Captain Simon J. Cox – Edmonton, Alberta
15. Warrant Officer Robin John Crane, MMV, CD – Edmonton, Alberta
16. Corporal Sheldon R.G. Crawford – Edmonton, Alberta
17. Sergeant James Robert George Davidson, CD – Shilo, Manitoba
18. Corporal Jean-Guy Ross Dinelle – Petawawa, Ontario
19. Master Corporal Hugh R. Dixon – Petawawa, Ontario
20. Private Aaron A. Dodge – Petawawa, Ontario
21. Sergeant Wayne Bernard Dunphy, CD – Edmonton, Alberta
22. Sergeant Timothy Wayne Fletcher, CD – Shilo, Manitoba
23. Corporal Kevin J. Foley – Edmonton, Alberta
24. Private Phillip A. Frank – Petawawa, Ontario
25. Corporal Lucus John Fuller – Shilo, Manitoba
26. Corporal David S. Giles – Edmonton, Alberta
27. Corporal Dustin M. Girard – Edmonton, Alberta
28. Corporal Casey A.E. Gray – Petawawa, Ontario
29. Master Corporal Kelly A. Harding, CD – Petawawa, Ontario
30. Private Ryan E. Harding – Petawawa, Ontario
31. Warrant Officer Paul Justin Holwell, CD – Edmonton, Alberta
32. Private Bradley K. Johnston – Petawawa, Ontario
33. Warrant Officer Terry Thomas Jones, CD – Petawawa, Ontario
34. Corporal Carl B.A. Kriwez – Edmonton, Alberta
35. Private Cody R. Kuluski – Shilo, Manitoba
36. Master Corporal Joseph E. Leger – Shilo, Manitoba
37. Corporal Clayton D. MacLean – Petawawa, Ontario
38. Private Justin G. MacPherson – Edmonton, Alberta
39. Corporal Matthew A. McLean – Shilo, Manitoba
40. Corporal Lee Allan Miller – Edmonton, Alberta
41. Corporal Tyler Brian Myroniuk, MMV – Edmonton, Alberta
42. Master Corporal Brent Simon Nolasco – Petawawa, Ontario
43. Corporal Vincent Jacques Peters – Halifax, Nova Scotia
44. Warrant Officer Jason Guy Pickard, MSM, CD – Shilo, Manitoba
45. Sergeant Matthew Timothy Pronk, CD – Edmonton, Alberta
46. Corporal Patrick J.R.A. Ranger – Edmonton, Alberta
47. Master Corporal Jonathon E. Scharf – London, Ontario
48. Private Andrew Brett Smallman – Edmonton, Alberta
49. Sergeant Paul Dean Sprenger, CD – Edmonton, Alberta
50. Sergeant Derek Ashley Thompson, CD – Edmonton, Alberta
51. Private Jason C. Toole – Edmonton, Alberta
52. Corporal Calvin T. Vickerman – Edmonton, Alberta
53. Lieutenant Daniel J. Vincent – Petawawa, Ontario
54. Warrant Officer Mike Eric Vollick, CD – Edmonton, Alberta
55. Master Corporal Kevin William Walker, CD – Belleville, Ontario
56. Private Ryan K. Waring – Edmonton, Alberta
57. Corporal James Craig White – Edmonton, Alberta
58. Master Corporal Ricky L. Woods – Shilo, Manitoba

DND photo IS 2009-1005-18 by Sergeant Paz Quille

The Chief of the Defence Staff (CDS), General Walt Natynczyk, meets with Jamaica Defence Force staff during Exercise *Tropical Hammer*, 27 March 2007.

CANADA AND THE AMERICAS: DEFENDING OUR NEIGHBOURHOOD

by Walter Natynczyk with Nancy MacKinnon

Introduction

When Canadians think about their place in the world, whether politically or geographically, they tend to look east to Europe, west to Asia, and south to the United States. But typically, they don't normally identify countries south of the Rio Grande as those with whom Canada may share common interests and issues. But as I was reminded during my visits throughout the Americas in the last year – I was fortunate to visit Haiti, Jamaica, Colombia, Uruguay, Brazil, and Mexico – Canada is very much a country of the Americas. This is our neighbourhood. And the region is a place of much promise and potential for Canada, so it is not surprising that it is of increasing importance to the Government of Canada.

The Prime Minister has been clear that our re-engagement in the hemisphere is a national priority. The 2007 Speech from the Throne identified the Americas as one of Canada's foreign policy priorities, and highlighted that Canada would play an active role in the region. The Government has developed a strategy for enhanced engagement in the Americas to guide its endeavors in the hemisphere, and the Canadian Forces have a role to play in advancing the Government's agenda under the security pillar of our engagement. To put it another way, the Americas are Canada's neighbourhood, and, from a defence perspective, we intend to be a good neighbour.

These last two years have witnessed important demonstrations of this commitment. For instance, the Canadian Forces played a significant role in Canada's comprehensive response to the devastating earthquake in Haiti earlier this year, deploying approximately 2000 military members to assist with humanitarian response, including the Disaster Assistance Response Team (DART), a military field hospital, ships, helicopters, and army personnel. And in September 2008, Canada hosted the VIIIth Conference of Defence Ministers of the Americas in Banff, Alberta, which I was fortunate to attend. This highly successful conference invited 34 ministers from across the hemisphere to meet in a collegial atmosphere to discuss important defence and security matters. Bringing these ministers together to talk is important, but it has not always been easy or constructive in this diverse and complex region.

General Walt Natynczyk, *CMM, MSC, CD, an Armoured officer, is Canada's Chief of the Defence Staff. He holds a Business Administration degree from Royal Roads Military College and Collège militaire royal, and he is a graduate of the Canadian Forces Command and Staff College, the UK All Arms Tactics Course, and the US Army War College.*

Nancy MacKinnon *is a special advisor to the Directorate of Western Hemisphere Policy at DND, and was formerly a member of the Canadian Executive Secretariat that organized the VIIIth Conference of Defence Ministers of the Americas, held in Banff, Alberta, in 2008. She holds a Bachelor of Journalism and Political Science, and a Masters of Arts in International Affairs.*

The Honourable Peter Gordon Mackay, Minister of National Defence (MND), welcomes US Secretary of Defense Robert Gates to the 8th Conference of Defence Ministers of the Americas, Banff, Alberta, 2 September 2008.

The security and defence issues affecting the region are complex, and must be addressed with a number of different tools and measures. But armed forces are only one of the tools in the toolbox, and they are not always the one that is most needed. As we in the Canadian Forces and Department of National Defence consider the security and defence challenges in the Americas, we are guided by a fundamental approach to our relationships with our partners: respect and reciprocity. There are clearly opportunities for cooperation and exchange with our neighbours in the hemisphere. Canada has a wealth of experience to draw upon in assisting others, and there are numerous opportunities for us to learn from our neighbours. My recent travels in the region, as well as those of other senior Canadian military and departmental officials, have only underscored the Americas' importance to the Canadian Forces. We are already engaging in the hemisphere in meaningful ways. Although it is not always obvious to the casual observer, Canada does have significant national interests in the Americas, including trade, immigration, crime and trafficking issues, and humanitarian assistance in times of natural disasters. Correspondingly, the Canadian Forces has related interests as well. The challenges in the region are not always easy, and the defence and security issues it faces are not necessarily the ones to which we are accustomed. But this is not to say that there are not further areas in which we may constructively engage in the Americas. In considering Canadian Forces engagement in the region, it is useful to look at it through three related prisms: how we in the Canadian Forces and Department of National Defence see its defence and security challenges; how our engagement in the Americas fits into the *Canada First* Defence Strategy; and how we are currently engaged, including where there may be scope for future activities and initiatives.

The Americas and Canadian Defence Interests

Given the security component of the Government's engagement in the Americas, the Canadian Forces and the Department of National Defence clearly have a role to play in Canada's re-engagement in the hemisphere. Our relationships in the defence and security spheres should be based upon reciprocity *with* and respect *for* our partners in the hemisphere. My visit to South America was the first by a Canadian Chief of the Defence Staff in a decade, and the amount of high-level and staff contact between the Canadian Forces and Department of National Defence and our key partners in the hemisphere must increase if we are to have effective relations. The defence and security situation in the Americas directly affects Canadian interests, and we have much to gain by discussing issues of common concern with our hemispheric partners. Such discussions will help us to identify how the Canadian Forces and the Department of National Defence can best contribute to the security and stability of the hemisphere.

The security situation in the Americas is complex, and must be considered against a complicated backdrop of political, economic, social, health, and environmental issues. In terms of purely defence issues, the risks of interstate conflict in the Americas are currently low. However, there are still approximately 30 unresolved border-related disagreements in the hemisphere. While most of these are under control, several could trigger diplomatic incidents or lead to limited armed clashes. Nevertheless, most of the threats to the security of the Americas are non-traditional in nature – the security of the hemisphere cannot be defined in conventional military terms alone, but must be seen as multidimensional in scope. The region faces a number of critical challenges, including continued poverty and increasing socio-economic disparities that sow dissent, social discontent, and insecurity. At the same time, widespread corruption undermines the rule of law, and, by extension, security, especially when combined with weak state institutions and limited public sector capacities. And for many in the region, there are perennial threats from natural disasters such as hurricanes – including the annual devastating hurricane season that sweeps through the Caribbean – or earthquakes and other calamities. Narco-trafficking, urban violence, and organized crime threaten the entire region. Terrorism, whether domestic or international, also remains a risk. And extra-regional actors are also increasingly interested in the Americas. In addition to their growing economic and trade presence in the hemisphere, countries such as China, Russia, and Iran are challenging the traditional role of the United States in the region in sectors such as military training and cooperation and defence procurement. Venezuela's rapprochement with Russia and Iran is but one example.

Military defence of the hemisphere is now only a small part of the spectrum of responses to these security threats, and the traditional use of national military forces is unlikely to be appropriate against many of them. However, in some of the weaker countries of the Americas, the military is often the strongest national institution, and the only reliable organ

of government that has the ability to maintain internal order or mount a credible defence against transnational threats. This can lead to the encroachment of the armed forces into the civilian national security or law enforcement spheres, and it raises potential concern for civilian-military relations. The military coup last year in Honduras serves to underscore the fragility of democratic governance in some nations within the hemisphere.

The return of democracy throughout most of the region during the 1990s led to a needed reassessment of the roles and responsibilities of the armed forces in many countries. Troop numbers and budgets were significantly reduced, while many armed forces embraced professionalization, opened their doors to women and minorities, and adapted, sometimes uneasily, to functioning under civilian oversight. In a number of nations, the domestic role of the military was curbed while new international mandates were created, leading to a significant increase in United Nations peacekeeping missions. For example, since 1989, participation by the countries of the Americas in UN peacekeeping operations has increased by 750 percent, compared to 120 percent for the rest of the world. This increased international engagement is most evident in Haiti, where countries of the Americas provide the great majority of troops to the UN mission. In keeping with this new international focus, many countries of the Americas have opened peacekeeping training centres, and they actively pursue partnerships with other nations for expertise, advice, cooperation, training, and, eventually, partnership in operations. However, hemispheric multilateral cooperation is still in its infancy, as is the regional confidence-and-security-building measures regime.

DND photo HS2010-C034-014 by Corporal Johanie Maheu

General Natynczyk visits 1 Canadian Field Hospital in Leogane, Haiti, during Operation *Hestia*, 18 February 2010.

The Americas and the Canada First Defence Strategy

Canada's engagement with the Americas on defence and security issues is entirely consistent with the *Canada First* Defence Strategy. At its heart, this strategy is a commitment to keep Canadians safe and secure, and to ensure that Canada continues in its role on the international stage as a credible and influential country, ready to do its part. The strategy draws our attention to the complex and unpredictable strategic environment marked by such things as border conflicts, fragile states, transnational criminal networks, human and drug trafficking, unequal access to resources, and uneven economic distribution. All of these elements are present in the Americas. In light of the roles identified for the Canadian Forces – defending Canada, defending North America, and contributing to international peace and security – our engagement in the hemisphere clearly fulfils all three:

- *Defending Canada* – Tackling threats to Canada at their sources is vital to protect both Canada and Canadians. For example, our participation in counter-narcotics operations in the Americas directly contributes to the safety and security of Canada by preventing drugs originating from countries in the Americas from reaching Canadian streets.
- *Defending North America* – Engaging in the hemisphere allows us to be a strong and reliable partner in the defence of North America. Both of Canada's partners in the defence of North America – the United States and Mexico – have considerable interests in the Americas, and events in the region increasingly affect North American security. Canada must play its part in defending the continent. Our increased cooperation with the United States and Mexico in hemispheric defence and security matters also contributes to stronger bilateral relationships with these two key partners.
- *Contributing to International Peace and Security* – Our engagement in the Americas requires Canadian leadership on the international stage. Countries of the hemisphere have a genuine interest in collaborating more with Canada on defence and security issues. We can play an even larger role in working with the countries of the Americas, and can lead the way in contributing to regional security.

Canadian Forces Engagement in the Americas

All of this forms the backdrop against which we must consider Canada's defence and security interests in the Americas. We have much to offer the region, but there are also areas where we can learn from our hemispheric partners. Our engagement and cooperation in the Americas must focus upon activities and arrangements that are effective, tangible, and enduring. This means building upon the

practical activities through which we are already engaged in the Americas. With no history as a colonizer, we are a credible and trusted partner for the countries of the region. We have credibility and access, where others may encounter concern and difficulty. What this means in terms of how the Canadian Forces engages in the Americas, our focus is upon contributions to three key strategic areas. First, we will contribute to regional security through peace support operations, bilateral military operational assistance, and consequence management for natural and man-made disasters. Second, we will continue to undertake defence and security capacity building and training, specifically through military education, professional development, and institutional and operational capacity building. Third, we will provide assistance in defence governance issues. This includes integrating military operations in a 'whole-of-government' approach, civil-military relations, minority and gender integration, military justice, ethics and human rights, transparency, white paper development, defence budget and comptrollership, and security defence reviews. By working in these three areas, we are able to pursue and support the goals of contributing to national security, contributing to regional security and stability, and supporting broader Government of Canada objectives in the region.

We have a number of useful tools at our disposal to enable our strategic objectives in the Americas. Essentially, these tools fall under our broad defence diplomacy umbrella that covers engagement, operations, and training. Defence diplomacy is an encompassing approach that the defence team – the Canadian Forces and the Department of National Defence – has developed to frame our international defence engagement. In addition to our Minister's engagement with his counterparts, it includes such things as:

- our Canadian Defence Attaché programme;
- formal staff talks;
- multilateral fora (i.e., Conference of Defence Ministers of the Americas, Organization of American States [OAS]);
- visits by Canadian Forces and Departmental leaders to the region, as well as visits to Canada by officials from the region;
- Canadian representation at key events;
- establishing and maintaining close relations with defence attachés from countries in the hemisphere;
- promoting cooperation opportunities between Canadian defence industries and potential clients in the Americas;
- engaging academics with expertise on the Americas; and,
- using defence and other publications to disseminate our views, experiences, and models throughout the hemisphere.
- Activities relating to operations and training include:
- the Military Training and Cooperation Program, which helps build the operational and institutional capabilities of member countries. (Jamaica is a particularly successful example of the positive impact this program can have);
- courses and exchanges, where other nations' military members come to Canada, or Canadian Forces personnel travel to the hemisphere, and exercises;
- ship and air display deployments and visits;
- regular contributions of maritime patrol aircraft and naval assets in support of the United States-led Joint International Interagency Task Force (JIATF) South counter-drug detection and monitoring operation;
- peace support operations; and,
- the development of contingency plans for a number of possible missions in the hemisphere, including humanitarian relief operations and the evacuation of Canadians abroad.

RCMP Assistant Commissioner Bud Mercer, Rear-Admiral Tyrone Pyle, General Walter Natynczyk, and USAF General Victor Renuart, CINCNORAD and Northern Command, confer at the headquarters of the Vancouver 2010 Integrated Security Unit, 1 February 2010.

There is also scope for increased cooperation with our traditional partners. We will work closely with other like-minded countries to increase the effectiveness of our engagement in the Americas, and to accomplish joint objectives in the hemisphere. The United States is our closest ally, and has considerable interests in the Americas. We work with the US in Washington, DC, with Northern Command, and with the

United States Southern Command to promote cooperative efforts in the region. This is supported with regular contact at the policy level, continued Canadian participation in US-organized exercises in the Americas, and joint implementation of initiatives and programs that serve common objectives. We also engage with Mexico, our other important North American partner – and a country that possesses unique insights into the Americas. Our concerns often coincide, creating a number of opportunities for cooperation. We will build closer ties with Mexico, particularly in the framework of the Canada-Mexico political-military talks (established in 2006), with the aim of collaborating in hemispheric defence matters. Mexico is currently experiencing significant challenges itself, for example, with criminal drug gangs and the violence they bring. However, as the outbreak of the H1N1 influenza virus has demonstrated, Mexico does have the ability to cope with a major crisis. This is exactly the time when we need to reach out a hand of friendship to work together on areas of mutual concern and interest.

There are specific issues where Canada has significant experience and expertise to contribute to the Americas. The Canadian Forces brings much experience to the table with respect to defence governance and the professionalization of military forces, as well as cooperation with other government departments. While the concept of civilian control of the military is present in most of the Americas, the ministries of defence and accompanying civilian institutions of several nations remain weak when compared to their corresponding military establishments. And regrettably, some countries, such as Venezuela, are experiencing the politicization of their armed forces. Canada's model of defence governance and professionalism is impressive, and Canadian Forces expertise with defence governance and the conduct of a professional military could go a long way to help strengthen civilian control of the military in the region, and to help ensure that armed forces in the Americas view themselves as servants of the public good, firmly guided by the democratically-elected civilian authorities

"There are specific issues where Canada has significant experience and expertise to contribute to the Americas."

Peace support operations are another area in which we have much to share. As I noted earlier, nations of the Americas are increasingly participating in United Nations peacekeeping missions – particularly impressive are Brazil's and Uruguay's efforts in Haiti and elsewhere. Given our historic and ongoing involvement in peace support operations, the Canadian Forces has much to offer in terms of preparing for missions, command and control, and rules of engagement. Further, our efforts over the years to enhance capacity building in the hemisphere have been designed to promote and stimulate regional contributions to international peace support operations. This results in greater regional involvement in this global responsibility, and it also helps reduce the strains and demands placed upon countries like Canada (and therefore the Canadian Forces) by a high operational tempo. The 'bottom line' is that this global burden is more equitably shared when more nations can capably contribute to peace support operations.

REUTERS/Fredy Builes/ RTR15U6Z

Columbian paramilitaries (AUC) wait to surrender their weapons at the Sierra Nevada de Santa Marta, 3 February 2006.

With respect to terrorism, a number of countries in the hemisphere have struggled with domestic terrorism for decades. In the past, some of these groups have threatened Canadian citizens or interests. Indeed, the Canadian government has listed Sendero Luminoso, AUC, ELN, and FARC as terrorist entities, the latter three of which mainly operate in Colombia. During my visit there last year, I discussed terrorism with my hosts, particularly how their experiences domestically might be applicable to their participation in the Afghanistan mission, and to our own deployment there. While the situations are quite different, it was a discussion worth having. We have also seen international terrorist groups, such as Hezbollah and al Qaeda, use the region as safe havens, or as a place in which to advance their causes. It is in our interest to ensure that our neighbours in the Americas have the tools they need to fight terrorism on their territory.

Finally, Canada may face some similar domestic defence challenges as those confronting our southern neighbours. Brazil is a case in point. Both our countries possess vast tracts of rugged, underpopulated terrain that is difficult to

REUTERS/Ho New/ RTXONJ9

FARC rebels pose with an unidentified girl holding a weapon in southern Colombia, 12 November 2009.

access, and that may be attractive to parties that are otherwise unwelcome. While the Arctic and the Amazon are, on the surface, vastly different, they share similar problems when it comes to maintaining a defence presence in a remote area, and when conducting surveillance and sovereignty patrols. There may also be scope to share experiences and lessons between the Canadian Forces and Uruguay's armed forces – our navy operates in the Arctic, while the Uruguayan navy operates in the Antarctic region. Further, we have much to learn from the care that Colombia provides to its soldiers injured in combat, particularly those who have lost limbs and suffered severe injuries. Given the experiences of a number of our soldiers in Afghanistan, Colombia's actions in supporting injured soldiers have resonance for the Canadian Forces. As these examples illustrate, there are ample opportunities to learn from our hemispheric partners and their initiatives.

I would be remiss if I did not underline that the Canadian Forces engagement in the Americas takes place against a backdrop of a wider defence and security engagement. Specifically, the opportunity exists for Canada to help modernize the hemispheric security architecture, and to ensure that multilateral efforts to address threats to the hemisphere are effective. Canada's security is intrinsically linked to the security of the Americas, and we need to take a multifaceted approach to promoting security in the region. There are a number of avenues in which Canada can do this, although I must note that many of these are properly vested in the hands of our colleagues at Foreign Affairs, even if we in the Department follow developments with interest. First, Canada will continue to be an active player in the Organization of American States, the key political forum of the Americas, and an important venue for cooperation with our hemispheric partners on the important matters of democratic governance, multidimensional security, and integral development. In particular, Canada will continue to play a leading role in implementing the 2003 Declaration on Security in the Americas, by encouraging transparency in conventional weapons acquisition, and in promoting the strengthening of the hemispheric confidence-and-security-building measures regime.

Second, Canada will continue to work to define an appropriate role for a modernized Inter-American Defence Board that will not only reflect its link with the Organization of American States, but also its reformed nature and new ability to assist that Organization and its member states in better addressing the future defence and military needs of the hemisphere.

Third, we will continue to support the Conference of Defence Ministers of the Americas. As a past host nation of the Conference, we recognize that it supports Canada's tradition of multilateralism and is a cornerstone of our defence engagement in the Americas. We will continue to use our participation in the Conference to strengthen Canadian defence engagement in the hemisphere in support of Canada's foreign policy objectives, to bolster our reputation as a defence and security leader in the hemisphere, to enhance bilateral, regional and sub-regional relationships, to reinforce the existing hemispheric security architecture, to reaffirm the continued need for transparency and confidence building in regional defence and security issues, and to strengthen democratic civil-military relations in the Americas. I am very pleased with the work Canada has led in conjunction with Bolivia, the next host of the Conference of Defence Ministers of the Americas, with respect to having the OAS, through the Inter-American Defence Board, house the institutional memory of the Conference – which was formally adopted by the OAS General Assembly on 4 June 2009 in San Pedro Sula, Honduras. Although this is a relatively modest step, it will reduce the administrative burden on host nations, and create, for the first time, a link between the Conference and the OAS.

Finally, there are opportunities for further engagement in a number of other regional venues and fora, including the hemispheric service conferences (a key way for the Canadian Forces to engage with other armed forces), the Conference of Central American Armed Forces (where Canada is an observer), and the Regional Security System of the Eastern Caribbean, which promotes cooperation between member states.

Conclusion

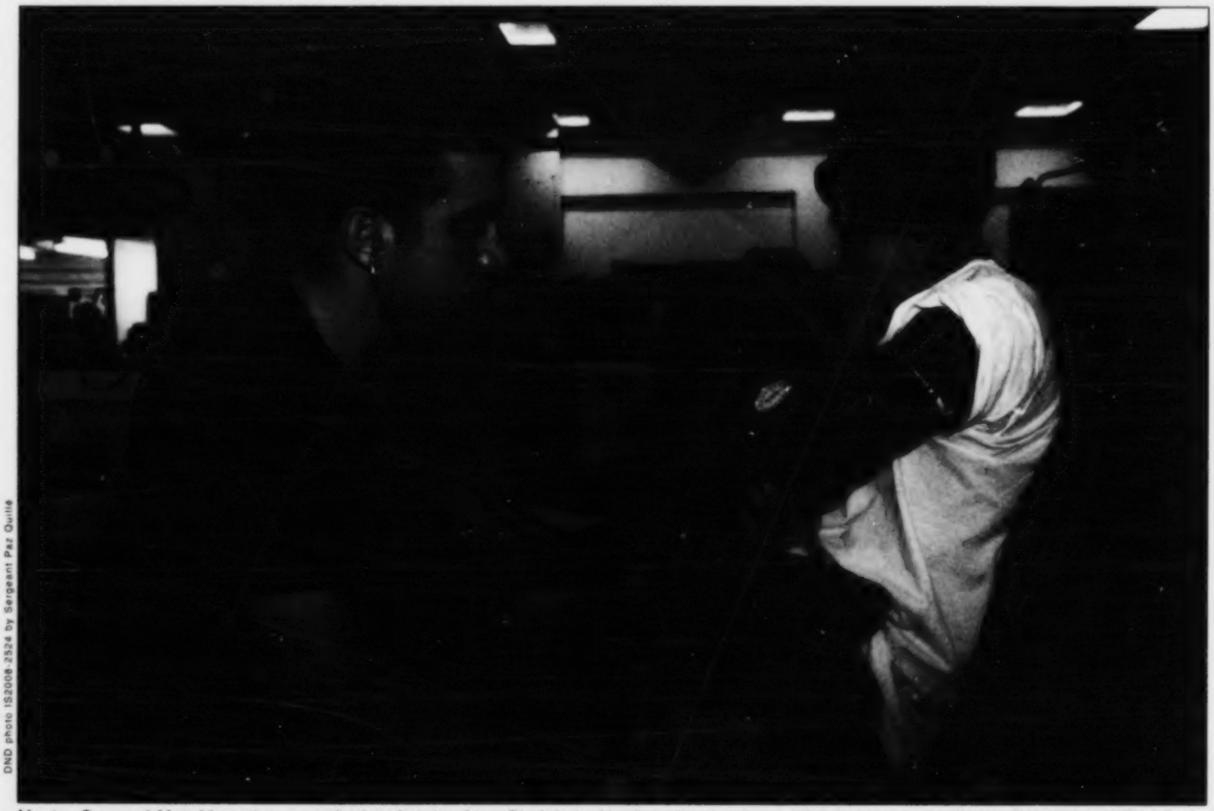
Canada is a country of the Americas – this is our neighbourhood and we want to be good neighbours, engaged in a positive and constructive manner with those who share the hemisphere with us. I recognize that the security environment in the Americas has changed significantly in the last two decades, and it continues to evolve. The defence and security issues at play in the region are challenging, and they require multifaceted approaches for which traditional armed forces

may not always be appropriate. But these issues have an obvious impact upon Canada's defence and security interests, and the Canadian Forces clearly has a role in meeting the current and potential challenges they pose. The Canadian Forces and Department of National Defence are willing and prepared to continue building relationships in the region, based upon reciprocity, respect, and trust – with the aim of developing strong and long-lasting relationships. We have a role to play, one that is nested within the Government's wider engagement in the Americas, and a 'whole-of-government' approach.

"Canada's security is intrinsically linked to the security of the Americas, and we need to take a multifaceted approach to promoting security in the region."

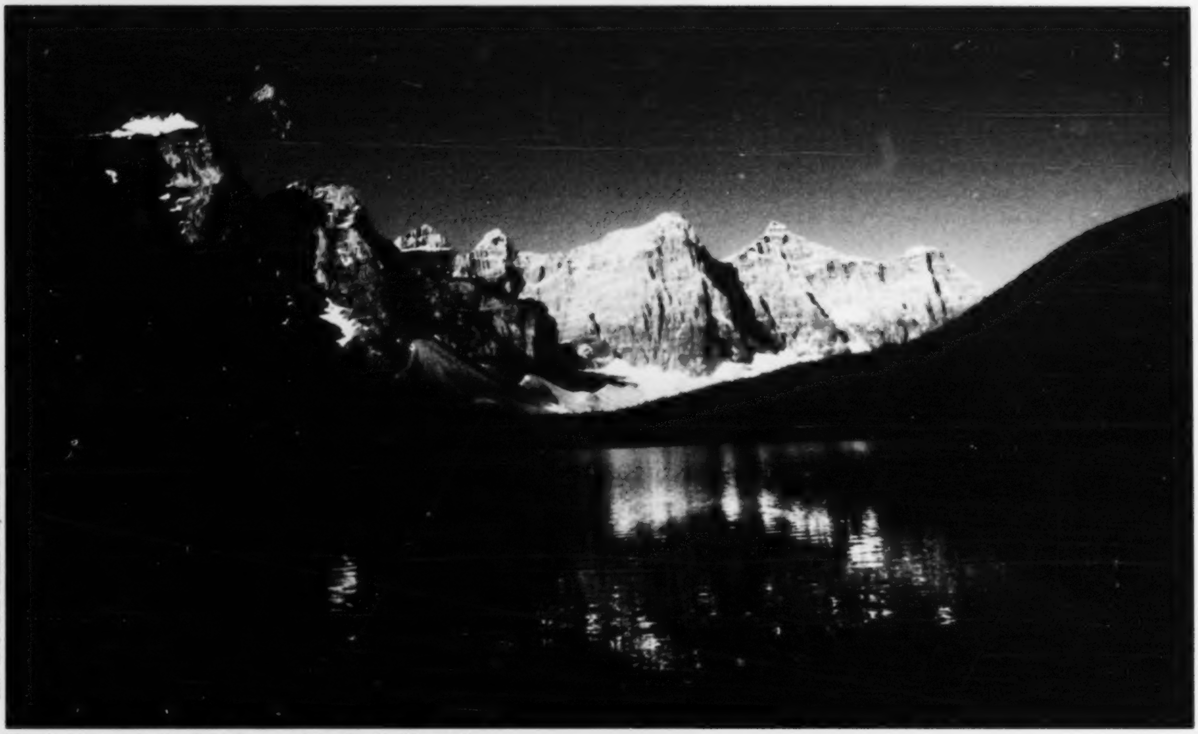
I am pleased to have been able to visit some of my counterparts and other senior officials – not only to be able to build positive personal relationships with them, but also to understand first hand the importance of the hemisphere to the Canadian Forces. In many ways, we have been quietly working with our regional partners for some time through initiatives such as the Military Training and Cooperation Program, staff talks, and participation in the three hemispheric service conferences. All our activities in the region neatly dovetail with both the Government's engagement in the Americas, and the *Canada First* Defence Strategy. There is much scope for the Canadian Forces to build upon existing engagements and to create new opportunities for working with our neighbours and partners in the hemisphere. Our continued and future engagement in the region, while modest, will be tangible and enduring. The Americas is a vast, diverse, and dynamic place. While challenges remain, the current story of the Americas is generally one of hope. The Canadian Forces is ready and able to enable our Government in its important endeavour of re-engagement, and to work with our partners in the Americas to build upon the steady progress that has already been generated in the region.

CMJ



DND photo IS2008-2524 by Sergeant Paz Quille

Master Corporal Matt Macaulay, a medical technician from St. John's, Newfoundland, takes a blood pressure reading in Trinidad and Tobago as part of Exercise *Continuing Promise*, 2 November 2008.



Moraine Lake and the Bow Range of the Rocky Mountains.

SUTHERLAND IN THE 21ST CENTURY: INVARIANTS IN CANADA'S POLICY AGENDA SINCE 9/11

by Dwayne Lovegrove

[W]e should reflect that it is largely owing to our geography and our uniquely close relationship with the United States that a nation of eighteen millions has been able to achieve so large a share of wealth, power, and constructive influence.[1]

Dr. Robert J. Sutherland, "Canada's Long Term Strategic Situation."

Introduction

The above citation is found in a 1962 article by Dr. Bob Sutherland of Canada's Defence Research Board (DRB), entitled: "Canada's Long Term Strategic Situation," which has been characterized as "…a minor classic for the *cognoscenti* of Canadian defence studies."[2] Sutherland identified geography, economics, and broad national interests as the three invariants of Canadian foreign policy, which determined that Canada would remain an ally of the United States in the 21st Century. The only unanswerable question for Sutherland was what sort of ally we would become.

This article will analyze the degree to which Sutherland's prognostications are accurate today, and will indicate why these particular assumptions continue to be of importance in contemporary Canadian policy. Specifically, I will demonstrate how the American reaction to the 11 September 2001 terrorist attack, commonly referred to as '9/11,' has heightened Canada's political, economic, and military ties to the United States.

Background

As a member (and, later, director) of the Operational Research Group in Canada's Defence Research Board, Sutherland examined Canada's defence and security policies in depth. Despite having published only a very limited number of papers, he is widely regarded as "Canada's most influential strategist of the nuclear age."[3] Writing during the dramatic period immediately prior to the 1962 Cuban missile crisis, Sutherland set aside his contemporary security concerns to reflect upon what foreign policy options might logically be available to Canada in the next century.

Lieutenant-Colonel Dwayne Lovegrove, *CD, a pilot, is currently the Commanding Officer of 440 (Transport) Squadron in Yellowknife, Northwest Territories. He holds a Master's degree in War Studies from the Royal Military College of Canada. A veteran of several deployments to the Middle East, Lovegrove recently served as Task Force Commander of Operation* Gladius, *Canada's contribution to the United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) in the Golan Heights.*

Working on the assumptions that the world would avoid nuclear war, but still deal in 'power politics,' Sutherland posited that three "invariants of Canadian strategy" exist, which, taken together, shape and determine Canada's national policy agenda. These invariants consist of "...geography, economic potential, and broad national interests which lead to certain natural alignments and alliances."[4] By examining these invariants, one may deduce "...[the] major questions with regard to which there is some genuine choice," as well as the "...important areas where there is no choice, however much we as Canadians might like to believe that there is."

Based upon the combined effects of the invariants, Sutherland predicted that Canada in the 21st Century would have no choice but to remain an American ally. He felt that Canadians should not "...torture themselves with this thought... [as] no nation, including the United States, can pursue a truly independent policy."[5] Instead, the question remained whether Canada would be "a powerful and effective ally or a weak and reluctant one," and, in parallel, whether Canada would be an effective member of the world community, or dependent upon the United States for its role in world affairs.[6] By examining each invariant in turn, we can assess their modern relevance, as well as determine the accuracy of Sutherland's predictions.

The First Invariant: Geography

"It is a safe prediction that at the end of this century, Canada will occupy the north half of the North American continent and the United States will occupy the south half."[7] With this wry observation, Sutherland identified geography as the most important of the three invariants. He added:

> This geographical fact has a vitally important strategic consequence. It means that the United States is bound to defend Canada from external aggression almost regardless of whether or not Canadians wish to be defended. We may call this the involuntary American guarantee. For as far ahead as one can possibly foresee, this will be the central fact of Canadian strategy and the basis of Canada's external security.[8]

Looking back over the 40 years since Sutherland made this observation, historian Jack Granatstein attested: "...[that] the benefits of taking the American road [have] far exceeded those of striving for expensive neutrality or a penurious independence," which has fiscally justified our close alliance with the Americans.[9] Canada has consistently leveraged its geographic advantage to its benefit both at home and abroad:

> Canada has been able to assert and successfully maintain control of its territory at a reasonable cost using its resources and those made available by agreement (NORAD, for example) with the U.S. This arrangement... has also allowed Canada to play a larger part on the international scene than might otherwise have been possible as well as to focus its budgetary resources on non-defense [sic] issues and priorities – sometimes to the frustration of the U.S.[10]

This dividend is not without conditions. Echoing Prime Minister William Lyon Mackenzie King's 1938 response to President Franklin D. Roosevelt's promise to protect Canada, Sutherland pointed out that Canada has a reciprocal commitment to do its utmost to ensure that the United States need not fear an attack across Canadian territory:

> If the United States is bound to defend Canada, it is also true that Canada can never, consistent with her own interests, ignore the requirements of American security; because, in the final analysis, the security of the United States is the security of Canada.[11]

Thus, while asserting that "...the fundamental community of interests between the two nations" meant that Canada had no reason to fear the United States, Sutherland cautioned that "...a Great Power will take whatever action it finds necessary to the maintenance of its security."[12] That Canada would be forced to sacrifice its sovereignty to the United States, should the latter feel threatened, has provided an effective counterargument to those who have suggested that Canada need not have a military at all.

DND photo AS2006-0730a by Sergeant Dennis Power

HMCS *Goose Bay* refuels alongside Coast Guard Vessel *Henry Larson* in the eastern Arctic during Operation *Lancaster*, 17 August 2006, while HMCS *Montreal* cruises past.

Canada's North American defences have therefore played a dual role, as both a deterrent against foreign invaders and as a "defence against help" from the United States.[13] Canadians have enjoyed the benefits of sharing the world's longest undefended border with the world's only superpower as its friendly neighbour. However, in the aftermath of the 2001 terrorist attacks, some Americans questioned whether Canada had done enough to hold up its end of the geographic bargain.

When the United States closed its border with Canada following 9/11, it became apparent that Canada had failed a litmus test. Although the border was soon reopened, complaints soon followed from some US government officials who accused Canada of having lax immigration policies. Unfounded accusations that the terrorists had originated from Canada exacerbated the situation. Adding further impetus, President George W. Bush warned the world that it was "time for action" and that nations would "be held accountable for inactivity." His message was starkly clear: "You are either with us or against us in the fight against terror."[14]

The Canadian government responded immediately to assuage American security concerns by tightening its immigration and refugee policies, and by creating the Anti-Terrorism Act (2001). Several bilateral policy agreements were also forged, including the Smart Border declaration (2001), the Safe Third Country agreement (2002), and the Security and Prosperity Partnership (2005). Affecting rights to freedom of movement and association, the total impact of the aforementioned legislation upon Canadians has yet to be fully examined. Canada also created the Department of Public Safety and Emergency Preparedness (now known as Public Safety Canada) as a counterpart to the US Department of Homeland Security, as well as Integrated Border Enforcement Teams, a Border Services Agency, and an Air Transport Security Authority. Additionally:

> Canada has taken other actions beyond the realm of border security, including freezing terrorist's assets, broadening the scope of terrorist activities punishable by law, extending police investigative powers, introducing legislation that would put restraints on fund-raising activities by extremist organizations, expanding cooperation between the FBI and the Royal Canadian Mounted Police, and increasing outlays for countering nuclear, biological, and chemical weapons attacks.[15]

Still considered in force, Canada's National Security Policy places the highest priority upon countering terrorism and preventing the proliferation of weapons of mass destruction (WMD).[16] Tellingly,

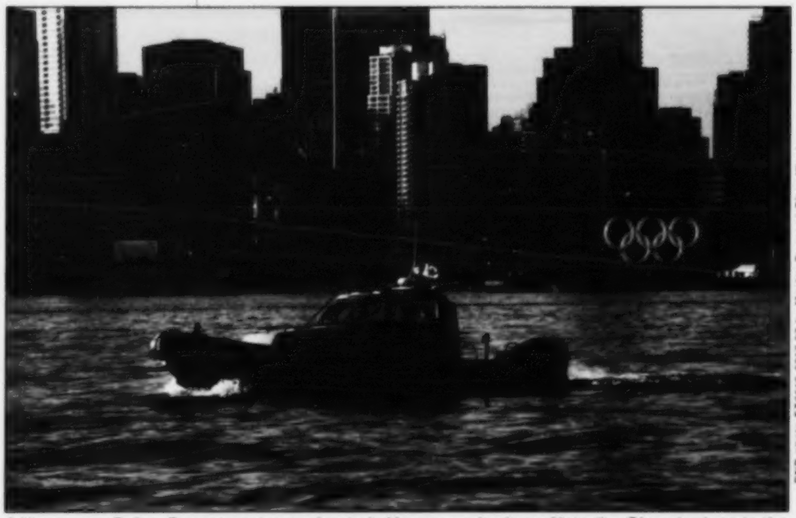
> [a]lthough most Canadians do not share the view that terrorism and the proliferation of WMD are among the most important security threats facing Canada today, Ottawa's stated priorities are identical to those outlined by the U.S. government.[17]

The proof goes well beyond mere rhetoric, for Canada spent over $C9 billion between 2001 and 2005 alone to improve physical security along its borders, a testament to our nation's determination to fulfill its security commitment to the United States, as well as to the value we place upon our economic ties with the Americans.[18]

The Second Invariant: Economic Potential

Citing Canada as being "…somewhere between the seventh and ninth most powerful nation in the world" in terms of its Gross National Product (GDP) and technological competence, Sutherland predicted that "…by the year 2000, it is likely that Canada will have slipped a few places," but would "still be at the high end… along with such nations as Britain, France, Germany, Italy and Japan."[19] Sutherland's prediction was somewhat pessimistic, as Canada still ranks ninth in the world, according to the latest World Bank GDP figures.[20] He cites the close economic integration between Canada and the United States as having "…forged an even more powerful bond" than geography, to the point where "…the two countries constitute a single target system."[21]

One wonders whether even Sutherland could have imagined the degree to which Canada's economy would be so completely integrated with the United States today. Past attempts to diversify our trade and interdependence have largely been unsuccessful. Even Prime Minister Pierre Trudeau's concerted effort to shift the bulk of our trade to Europe and Japan as a 'Third Option' failed.[22] Instead, Canada has pursued ever closer economic ties with the United States, inking the US-Canada Free Trade Agreement (1988) and the North American Free Trade Agreement (1993), along with the aforementioned Security and Prosperity Partnership (2005). Even greater measures are being contemplated, including a possible customs union and monetary integration.[23]



DND photo ET2010-0017-27 by Master Corporal Chris Ward

A Vancouver Police Department vessel patrols Vancouver harbour. Note the Olympic rings in the background, 6 February 2010.

The results have been remarkable, as a recent Congressional Research Service report concludes:

> Today, the United States and Canada have the largest trading relationship in the world with over $1.5 billion [USD] per day in goods and services crossing the border in 2007. Canada purchases 21.3% of U.S. exports, a share larger than Japan and the entire European Union and supplies 16% of all U.S. imports. The United States supplied 64.9% of Canada's imports of goods in 2007 and purchased 76.3% of Canada's merchandise exports; two-way trade with the United States represents nearly 40% of Canadian GDP.[24]

According to Denis Stairs, our dependence upon American trade has made it "blindingly obvious," that "...the most basic requirement of Canadian foreign policy... is the maintenance of an effective bilateral economic relationship with the United States,"[25] reinforcing Sutherland's contention that Canada has little choice but to embrace America as our principal ally.

There is a significant risk that accompanies Canada's intimate economic ties with the US. Sutherland warned that our overwhelming reliance upon US trade made Canada "...substantially more vulnerable than the United States," as demonstrated by the American reaction to the 2001 terrorist attacks .[26] As Desmond Morton succinctly put it, "Americans may remember 9/11; we must remember 9/12, when American panic closed the U.S. border and shook our prosperity to its very core."[27] The willingness of Americans to sacrifice trade for security has created a dichotomy in purpose between the two nations. According to Frank Harvey,

> [w]hile Americans are committed to counterterrorism to prevent another attack on U.S. soil, the primary strategic motivation for counterterrorism in Canada is to prevent the negative economic consequences of America's response to the next attack.[28]

As such, within the post-9/11 reality, Canada has come under increasing pressure to realign its security and defence policies even more closely with those of the United States:

> As security continues to trump economics south of the Canadian border, American officials will measure the value of their relations with other nations not in terms of the potential to enhance bilateral trade but through the prism of a new security environment and their obligation (compulsion) to achieve perfection in the war on terror... Canada's willingness to meet the "perfection" standard will have to become more transparent and increasingly dependent on policies that convey an unambiguous commitment to American security.[29]

Indeed, "...the Bush administration's response to virtually every Canadian economic complaint has been to suggest that Canada reshape its policies to harmonize with those of the United States," as demonstrated by its stance concerning softwood lumber and the Canadian Wheat Board.[30]

DND photo CX2010-0078-007 by Corporal Jax Kennedy

A CF-18 *Hornet* from 441 Tactical Fighter Squadron on security patrol for the Vancouver Olympic Games, 25 February 2010.

The Third Invariant: Natural Alliances Based upon Broad National Interests

While admitting "...[that] no two nations have precisely the same interests," Sutherland posited: "...[that] there are certain natural alignments based upon a natural community of interests," and that Canada's "...strongest natural alignment is with the United States."[31] To support this contention, he cited our close economic and security ties, as well as a common "...cultural affinity, a basic compatibility of social institutions and attitudes which goes beyond any ordinary conception of common interests."[32]

This natural affinity continues today. Despite Michael Adams's claim to have noted divergent social attitudes between Canadians and Americans, many observers agree with Jennifer Welsh "...[that] many of the values that Canada promotes internationally are values that we *share* with the United States: democracy, the rule of law, human rights and an enhanced role for the private sector in development."[33] More simply expressed by Jack Granatstein: "We share a continent, most values, many traditions, and much history."[34]

The primacy of our natural alliance with the United States is especially evident in our defence relationship. Canada's International Policy Statement (2005) confirms that the United States "...remains Canada's most important ally," and under-

statedly notes: "…[that] Canada's security has become more closely linked than ever to that of its southern neighbour" since 9/11.[35] Heeding the call for assistance, Canada was one of the first countries to join the US-led military operation in Afghanistan. To support its heightened operations, Canada's military spending was increased by 27 percent between 2001 and 2007, reversing decades of decline and allowing for a significant increase in military manpower and the acquisition of several major equipment systems.[36]

Further evidence of our increasingly close defence alignment with the United States is evident in the recent organizational transformation within the Canadian Forces (CF). Several new structures at the operational level were created that mirror their American counterparts (CEFCOM, CANADACOM, versus CENTCOM, NORTHCOM, and so on). In sharing more than 80 treaty-level and 250 other bilateral military agreements with the United States, Canada's defence arrangements with the US can now be considered as "intermestic."[37] Dwight Mason, a former member of the Canada-US Permanent Joint Board on Defence, has gone so far as to suggest: "…[that] probably no two militaries in the world have such an extensive relationship and understand each other so well… and work together as easily."[38]

Accompanying this natural alignment, Sutherland acknowledged Canada's well-established policy of seeking multilateral partners abroad and the pursuit of "an opening towards Europe as an off-set to excessive American influence."[39] He saw value in seeking multilateral partnerships, so long as they were brokered within the proper context:

> If we expect to gather allies against the United States, we are going to be disappointed. And this is true of any other forum including the United Nations. However, by participating in NATO, and conceivably other collective defence systems, Canada can achieve two things. Firstly, by being present at the table we can serve as the spokesman for our own interests… Secondly, to the extent that Canada plays a **significant** role in Western security, she can maintain real influence in Washington… [T]his principle of independent representation is the key to a vigorous Canadian national existence [author's emphasis].[40]

Thus, Sutherland felt that multilateralism would not provide a guarantee against American dominance. Instead, he espoused that Canada use multilateralism to *support*, not *supplant*, its primary relationship with the United States. Furthermore, he posited that Canada's ability to achieve consistent success in both Washington and the international arena would be determined by its ability to exercise a meaningful degree of military power, what Sutherland called "the gold coin of diplomacy."[41]

Getting the balance right between bilateralism and multilateralism has posed some problems. Despite Sutherland's advice, many critics feel that recent Liberal governments overemphasized multilateralism as a way for Canada to differentiate itself from the United States. Andrew Richter cites Canada's "multilateralism fetish" as being both ineffective and harmful to our primary alliance relationship:

> Canada's emphasis on… multilateral diplomacy [has] created a false impression of making a significant contribution to international security, whereas in reality multilateral approaches have not proven useful in solving many global problems… The US has had little time or patience for the Canadian policies of "human security" and "soft power"… [S]everal foreign policy initiatives that Canada has supported (including land mines and Kyoto) have generated hostility in Washington.[42]

DND photo IS2009-1028-03 by Sergeant Paz Quille

HMCS *Regina* and the USCG cutter *Mellon*, along with several Maritime Coastal Defence Vessels (MCDVs) and *Orca* Class training vessels berthed alongside Canada Place in Vancouver harbour, 18 October 2009.

Indeed, in the 'Bush Doctrine' world of heightened American unilateralism, the success of Canadian multilateral initiatives has largely been dependent upon gaining American support. For example, Canada's leadership of the Global Partnership Program Against the Spread of Materials and Weapons of Mass Destruction (2002), announced at the G8 Summit in Kananaskis, received full support from the United States and has enjoyed notable success.[43] In contrast, Canada's 'Responsibility To Protect' (R2P) initiative in the United Nations was only eventually adopted in a watered-down format that rendered it largely ineffectual, owing mostly to US reluctance to support its central premise.[44] Both cases aptly illustrate how Canada's success in achieving its national policy objectives, multilateral or otherwise, is hinged upon convincing the United States that it is in our shared interests. As

DND photo OTT-316dec12recce by Master Corporal Nick Bichsel

The carrier USS *Kittyhawk*, escorted by HMCS *Ottawa* and HMCS *Regina* in the west Pacific Ocean en route to Exercise *Rimpac*, 23 June 2008.

Allan Gotleib, former Canadian Ambassador to the United States summarizes,

> Canadians will not be able to contribute significantly to international peace and a more just world without being able to influence the United States. Our inability to wield influence in Washington helps explain, more than any other single factor, the much-discussed recent decline in Canada's role in the world.[45]

The Only Option: Powerful and Effective, or Weak and Reluctant?

We have seen that invariants have given Canada little option but to remain an American ally, as Sutherland postulated. However, Sutherland left it up to his readers to predict what kind of ally Canada would become in the 21st Century. Although space constraints prevent an in-depth consideration of this question, our examination of the invariants through the lens of the post-9/11 world has revealed some of Canada's weaker moments. Considered together, Canada's neglect of its military and its security within its own borders, disputes over particular trade issues, and attempts to forge multilateral policies that have often run counter to American interests might lead a casual observer to question our friendship with the United States. Recent events in the new security environment have shown that when Canada behaves as a poor American ally, we suffer as a result. For example, Andrew Richter contends that Canada's prevarication over participation in both the Iraq war and ballistic missile defence contributed to the American delay in resolving disputes over a host of economically salient issues, including duties on softwood lumber and a ban on Canadian beef.[46] Conversely, several pundits have cited Canada's support for reconstruction in Iraq and its extensive involvement on all fronts in Afghanistan as attempts to restore our 'good ally' status and regain Washington's confidence.[47]

"Militarily and diplomatically, Canada has embraced the anti-terrorism agenda of the United States."

As to whether Canada has the ability to be an effective member of the world community independent of the United States, many support Michael Ignatieff's argument that, "Ottawa's unwillingness to adequately fund military, peacekeeping, and aid activity [has] left the Canadian government with little recourse for independent action."[48] While recent sizeable military budget increases have begun to address capability gaps, it is questionable whether Canada can afford the price tag associated with re-establishing our 'hard power' credibility any time soon. Meanwhile, "...anything less than a crystal clear commitment to American security will affect Washington's enthusiasm... to protect Canadian economic interests," which, given recent world economic conditions, is the current Canadian government's priority.[49] In light of Canada's economic vulnerability, if maintaining our relative wealth and prosperity is in our national interests, then Canada's choice of what kind of ally to be is really not much of a true choice at all.

Conclusion

Having distilled the essence of Canadian *Realpolitik* into its three invariants, Sutherland contended that the combined effects of geography, economics, and common broad national interests were so enduring that Canada would still have little option but to remain an American ally into the 21st Century. Sutherland has been proven correct in the polarized post-9/11 world, for Canada has had little choice but to greatly strengthen its alliance and its ties with the United States.

With a neighbour willing to sacrifice trade for security, Canada's economic interests are now inescapably tied to its geographic commitment to help protect the United States. In order to conform to American expectations, Canada enacted significant legislation that had serious consequences for immigration, civil liberties, and the rights and freedoms of its citizens. Canada's trade and economic ties to the United States are so strong that Canadians arguably fear a closure of the Canada-US border more than they fear a terrorist attack on Canada itself.

Militarily and diplomatically, Canada has embraced the anti-terrorism agenda of the United States. Canada's operational military structure has been transformed to mirror that of the United States, pursuing even

greater interoperability. Ostensibly under the NATO aegis, but strongly linked to Canada's desire to be seen as a good ally to the United States, Canada's foreign policy is currently focused upon the Afghanistan mission as its part in the global war on terror. Relying upon American support to compensate for its diminished 'hard power,' Canada's success in the multilateral arena is ever more symbiotically linked to its bilateral relationship with the US, a partner who is both capable and unhesitant to act unilaterally if necessary.

Despite concerns over the inescapable nature of our alliance with the United States, perhaps we should keep Sutherland's admonishment regarding the benefits of our relationship in mind. Canadians have little reason to bemoan the propitious situation that has been dealt to them. After all, it is largely due to the benefits of our unique relationship with the United States that Canada has achieved its lofty status among nations. As a close yet independent ally, Canada may aspire to even greater heights with relative confidence.

The author wishes to acknowledge and thank Lieutenant-Colonel Ian McCullough for his advice, editing assistance and guidance in the preparation of this paper.

NOTES

1. Robert J. Sutherland, "Canada's Long Term Strategic Situation," in *International Journal*, Vol. 17, No. 3 (Summer 1962), p. 223.
2. Paul Buteux, "Sutherland Revisited: Canada's Long-Term Strategic Situation," in *Canadian Defence Quarterly*, September 1994, p. 5.
3. Andrew Richter, "The Sutherland Papers: A Glimpse into the Thinking of Canada's Preeminent Strategist," in *Canadian Defence Quarterly*, Autumn 1997, p. 28.
4. Robert J. Sutherland, p. 201.
5. *Ibid.*, p. 223.
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*, p. 202.
8. *Ibid.*
9. J.L. Granatstein, "The Importance of Being Less Earnest: Promoting Canada's National Interests Through Tighter Ties with the U.S.," in *Benefactor's Lecture* (Toronto: C.D. Howe Institute, 2003), p. 15.
10. Dwight N. Mason, "The Future of Canadian-U.S.. Defense Relations," *The American Review of Canadian Studies* (Spring 2003), 72.
11. Sutherland, p. 203.
12. *Ibid.*
13. Nils Orvik, "The Basic Issue in Canadian National Security: Defence against Help, Defence to Help Others," in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 11, No. 1 (Summer 1981), as cited by Donald Barry and Duane Bratt, "Defense Against Help: Explaining Canada-U.S. Security Relations," in *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 38, No. 1 (Spring 2008), p. 63.
14. President George W. Bush., "President Welcomes President Chirac to White House," in *White House Press Release*, Washington, DC: Office of the Press Secretary, 6 November 2001, at http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/print/20011106-4.html, accessed 19 October 2008.
15. United States, Congressional Research Service, "Canada-U.S. Relations," *CRS Report for Congress*, 12 May 2008, Library of Congress, CRS Report No. 96-397, 16 – 8, at http://digital.library.unt.edu/ govdocs/crs/permalink/meta-crs-8946.
16. Canada, Privy Council Office, *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy* (April 2004), p. 48.
17. Frank P. Harvey, "Canada's Addiction to American Security: The Illusion of Choice in the War on Terrorism," in *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 35, No. 2 (Summer 2005), p. 275.
18. *Ibid.*, p. 274.
19. Sutherland, pp. 203-204.
20. The nations that ranked ahead of Canada were the United States, Japan, Germany, China, United Kingdom, France, Italy, and Spain respectively. World Bank, "Gross Domestic Product 2007," in *World Development Indicators database*, revised 10 September 2008, at http://siteresources.worldbank.org/ DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf, accessed 23 October 2008.
21. Sutherland, p. 204.
22. Andrew Cohen, *While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World* (Toronto: McClelland & Stewart, 2003), p. 108.
23. Maureen Appel Molot, "The Trade-Security Nexus: The New Reality in Canada-U.S. Economic Integration," in *The American Review of Canadian Studies* (Spring 2003), p. 30.
24. United States, Congressional Research Service, "Canada-U.S. Relations," *CRS Report for Congress*, p. 28.
25. Denis Stairs, "Trends in Canadian Foreign Policy: Past, Present, and Future," in *Behind the Headlines* Vol. 59, No. 3 (June 2003), Canadian Institute of International Affairs, p. 4.
26. Sutherland, p. 204.
27. Desmond Morton, "Keynote Address to the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society," Toronto, 1 October 2004, as cited by Derek H. Burney, "The Perennial Challenge: Managing Canada-US Relations," *Canada Among Nations 2005: Split Images*, Andrew F. Cooper and Dane Rowlands [Eds.] (Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005), p. 73.
28. Harvey, p. 272.
29. *Ibid.*, p. 273.
30. John Herd Thompson, "Playing by the New Washington Rules: The U.S.-Canada Relationship, 1994-2003," in *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 33, No. 1 (Spring 2003), p. 13.
31. Sutherland, pp. 204 – 205.
32. *Ibid.*, p. 205.
33. Jennifer M. Welsh, "Reality and Canadian Foreign Policy," in *Canada Among Nations 200...*, p. 33. For a contrary opinion, see Michael Adams, *Fire and Ice: The United States, Canada and the Myth of Converging Values* (Toronto: Penguin, 2003).
34. Granatstein, p. 27.
35. Canada, "A Role of Pride and Influence in the World: Defence," in *Canada's International Policy Statement* (2005), NDID A-JS-005-000/AG-001, p. 21.
36. Steven Staples and Bill Robinson, "More Than The Cold War: Canada's Military Spending 2007-2008," in *Foreign Policy Series* 2, 3 (October 2007), p. 1, at http://www.policyalternatives.ca/documents/ National Office Pubs/2007/More_Than_the_Cold_War.pdf, accessed 30 October 2008.
37. The term 'intermestic' was coined by social scientists to describe the merge of domestic and international concerns within and between states, or the internationalizing of domestic issues. (Ed.) United States, "Canada – U.S. Relations," *CRS Report for Congress*, p. 9.
38. Mason, p. 71.
39. Sutherland, p. 207.
40. *Ibid.*, p. 222.
41. *Ibid.*, p. 203.
42. Andrew Richter, "From Trusted Ally to Suspicious Neighbor: Canada-U.S. Relations in a Changing Global Environment," in *The American Review of Canadian Studies* (Autumn 2005), pp. 474-475, 486-487.
43. Canada, Foreign Affairs and International Trade Canada, *Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution to Reducing the Threat of Weapons of Mass Destruction* (2007).
44. Ernie Regehr, "R2P and the Global Summit," *Project Ploughshares Briefing* (September 2005), at http://www.ploughshares.ca/libraries/Briefings/brf056.pdf, accessed 29 October 2008. Duane Bratt, "Warriors or Boy Scouts? Canada and Peace Support Operations," in *Readings in Canadian Foreign Policy: Classic Debates and New Ideas*, Duane Bratt and Christopher J. Kukucha [Eds.](Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2007), p. 243.
45. Allan Gotlieb, "The Paramountcy of Canada-U.S. Relations," in *National Post*, 22 May 2003, p. 24.
46. Richter, "From Trusted Ally to Suspicious Neighbor..." p. 490.
47. Donald Barry, "Chrétien, Bush, and the War in Iraq," in *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 35, No. 2 (Summer 2005), p. 232. Janice Gross Stein and Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar* (Toronto: Viking Canada, 2007), p. 184.
48. Michael Ignatieff, "Canada in the Age of Terror: Multilateralism Meets a Moment of Truth," in *Independence in An Age of Empire: Assessing Unilateralism and Multilateralism*, G.F. Walker [Ed.] (Halifax: Centre for Foreign Policy Studies, 2004), pp. 31-41, as cited by Douglas Ross and Anil Hira, "Canada, A Land of Deep Ambivalence: Understanding the Divergent Response to US Primacy after 9/11," in *Canadian-American Public Policy* 68 (December 2006), p. 11.
49. Harvey, p. 288.

DND photo AS2006-0374a by Sergeant Dennis Power

Taliban fighters captured by the Afghan National Army (ANA) have their identities checked by Canadian soldiers, 17 May 2006.

WHO IS THE ADVERSARY? PATHANS, THE TALIBAN AND PROSPECTS OF PEACE

by Keith Cameron

Introduction

Canada, alongside NATO and other nations, is currently engaged in a tough, arduous nation-building effort in Afghanistan under the auspices of the UN-brokered 2006 Afghan Compact. The effort has been neither easy nor straightforward and perhaps has been much tougher, longer, and costlier than envisioned in 2002 when the first Canadian troops arrived in Kandahar. More than seven years after the initial military operations to remove the Taliban from power, Afghanistan still contends with a tenacious insurgency in the south. As the British diplomat Sir Olaf Kirkpatrick Kruuse Caroe declared in 1964: "…unlike other wars, Afghan wars become serious only when they are over; in British times at least, they were apt to produce an after-crop of tribal unrest."[1] Those who fight are still largely incomprehensible to many Westerners. Graeme Smith has highlighted this point in a *Globe and Mail* article under the headline, 'Portrait of the Enemy' (22 March 2008). Therein, he states: "…[that] at the most basic level, the Taliban remain a mystery. Few analysts are willing to predict whether an average fighter would lay down his weapons, and under what circumstances."

This article will examine the current tribal unrest in Afghanistan, focusing upon the Pathan tribes, which make up the bulk of the Taliban and the ongoing insurgency in the south. In particular, I will detail the respective influences of culture and power structures among the Pathan peoples. These influences have considerable importance with respect to the efforts to combat the Taliban insurgency. First, the culture is a mixture of tribalism and Islam. The chances of separating the two and isolating radical Islam affect whether diplomacy and negotiations will be effective in fostering regional stability.

Major Keith Cameron, *an experienced combat engineer, has completed three tours of duty, most recently as Commanding Officer of the 24th Field Squadron in Kabul, Afghanistan, as part of the International Security Assistance Force (ISAF) in 2003-2004. Currently completing a Masters in Political Science with the University of Western Ontario, he is the Executive Assistant to the Canadian Military Representative at NATO Headquarters, Brussels.*

Second, underlying power structures fuel the conflict. Borders arbitrarily separate peoples, and internal tribal and domestic political struggles also contribute to the current violence. Power struggles may be amenable to realist balancing, and often are culled by opposing military and economic force. This article will conclude that understanding the local power dynamics is instrumental for short-term success and for setting the conditions for peace. Long-term prospects require a successful cultural appeal in order to undercut the current cycle of violence.

"The tribal culture is one of changing and balancing internal loyalties."

The People: Pathan Tribes and Taliban Influence

The Afghan security challenge is rooted in tribal dynamics, which provide fertile ground for a brutal insurgency. Central authority is historically challenged, with Afghans often identifying with family and tribal affiliations before nationhood, and this particularly applies to the largest Pashtu, or Pathan, tribal groupings in the unstable south.[2] Olaf Caroe, who served as the last governor of British India before independence, was intimately familiar with the Pathan people. Emphasizing the strength of the social bonds, he noted: "... [that] it is indeed, doubtful whether there exists today elsewhere in the tribal world an organization so closely knit as is a Pathan tribe in the inter-connection and relationship of the various parts of the tree, down to the last twig.... The ancestral share in the tribal account of profit and loss is an essential part of this tribal lore, and is the tribal guide in peace and in war."[3] Afghan ground has been trod by invaders as diverse as Alexander the Great, Genghis Khan, the Indian Moghuls, the British, and the Soviets. It is hardly surprising that such a past leads to a culture steeped in the use of force. Caroe recounts a conversation with a Pathan leader, who was retelling a tribal account of a battle in 1586 against the Moghul (present-day India) armies: "'Never in all history were the Yusufzais [a Pathan tribe now resident in northern Pakistan] of this country the subjects of any empire.' The claim can be made good. The people... have never paid taxes to Delhi or Kabul."[4] Acknowledging a loose independence, the British, in the late 1800s, referred to the territory beyond the present-day Pakistani border as "*ghairilaqa* (unadministered territory) or Yaghistan (the land of rebels)."[5] Such an attitude persists to the present day, as a Taliban fighter interviewed in Kandahar Province recently acknowledged: "We are people of war."[6]

The Pathan tribal bonds are traditionally expressed in the honour code of Pushtunwali. On one hand, the code embodies the concepts of kinship, hospitality, and sanctuary to those who request it. On the other, Pushtunwali sanctions feud, advocating violent retribution for attacks on one's kin. The code both establishes a loose form of security, and perpetrates a culture of violence:

> [A] means is provided whereby, in the absence of a state, zones of security are established for travelers. Yet the system is based on an ever-shifting balance of terror which turns friends into enemies, and back again into friends, in a heartbeat. And this ethos of honor writes violent revenge and collective guilt deep into the cultural psyche.[7]

The tribal culture is one of changing and balancing internal loyalties. Akbar Ahmed is a former Pakistani political agent for the frontier province of South Waziristan, and is currently a professor at American University. He is familiar with tribal internal power strategies. As he notes in his book, *Resistance and Control in Pakistan*, "...to create a problem, control it, and terminate it is an acknowledged and highly regarded yardstick of political skill."[8] The tribal culture is both cohesive and divided amongst itself.

© Hulton-Deutsch Collection/Corbis HU012415

British camp in Afghanistan, December 1879.

The Afghan tribes have known unity in the past, although the historian Louis Dupree characterizes the pattern as that of "...a charismatic leader who fused but left fission in his wake."[9] The most notable example of Afghan unity was the empire of Ahmad Shah (of the Durrani branch of the Pashtun tribe), called the "first and most powerful of Afghan Kings."[10] The Durrani Kingdom lasted from 1747 until it disintegrated in internal rebellions following Ahmad Shah's son's death in 1793. Other rulers rose and fell over the following years, culminating in the last king, Zahir Shah, (also of the Durrani lineage) who was

crowned in 1933. Modernization, which occurred in the early 20th Century, witnessed a fragmentation of tribalism. With migrations and movements to urban centres for work, a "...shift of economic functions from the clan village to the extended family occurred, in spite of the loss of proximal residential unity." Despite some dilution of tribalism with urbanization, Afghan political intrigues were still often family-based. King Zahir Shah was deposed by his cousin in 1973. However, the tribal pattern persisted:

> A leader appears, and unites tribal sentiment in a surge of enthusiasm that carries all before it.... Then the leader gives way to vain-glory, the stimulus which gave unity fails, envy and malice show their heads. The effort, steady and sustained, which is needed to maintain the position won, proves to be beyond the tribal reach. The ground won is lost, and the leader forfeits confidence and is discarded.

The Pathan people must also be understood in terms of the historical influence of Islam on top of existing tribal culture. Caroe dates the influence of Islam to the period between the 7th and 10th Centuries. The combination of Islam and a deeply tribal society resulted in what Dr. Louis Dupree of Duke University, one of the world's foremost authorities on Afghanistan, has termed an 'inward-looking society,' which results in "...the perpetration of a predeterministic status quo, in which a man who performs his given (not chosen) roles in society can expect Paradise as a reward." Islamic fundamentalism also runs deep. Despite Pakistani journalist and bestselling author Ahmed Rashid's claim that, "... before the Taliban, religious extremism had never flourished in Afghanistan," the Islamic saint Pir Baba was referred to as a "...*talib-ul-'ilm*, or searcher after the truth" in a 1540s religious controversy that galvanized the Pathan tribal groups.

The modern Taliban take the same name, and they claim the same orthodoxy. They emerged as a result of the Cold War Soviet occupation and the protracted civil war that immediately followed. Ahmed Rashid notes that, in 1994, the Taliban "...saw themselves as the cleansers and purifiers of a guerrilla war gone astray, a social system gone wrong and an Islamic way of life that had been compromised by corruption and excess." Rashid writes before the events of 11 September 2001, but he provides a solid analysis of the rise and the effects of the Taliban in Afghanistan. The Taliban is portrayed as a radical Islamic movement, which sought to replace both the traditional tribal customs and the traditional moderate Islamic culture. The corrosive influences of long-term warfare are stressed. The Taliban, largely from Pathan refugee camps and madrassas (Islamic schools) along the Pakistani frontier, "...were from a generation who had never seen their country at peace.... They had no memories of their tribes, their elders, their neighbours nor the complex ethnic mix of peoples that often made up their villages and their homeland." The Taliban root religious beliefs were seen to be incompatible with any sort of compromise. They did, however, maintain the traditional focus on a strong, unifying leader in the person of Mullah Omar. As Rashid notes, "... the obsession of radical Islam is not the creation of institutions, but the character and purity of its leader."

Despite the loss of tribal heritage and the elders who had perpetrated it, the Pathan tribal culture intertwines with the radicalism of the Taliban. The success of the Taliban in gain-

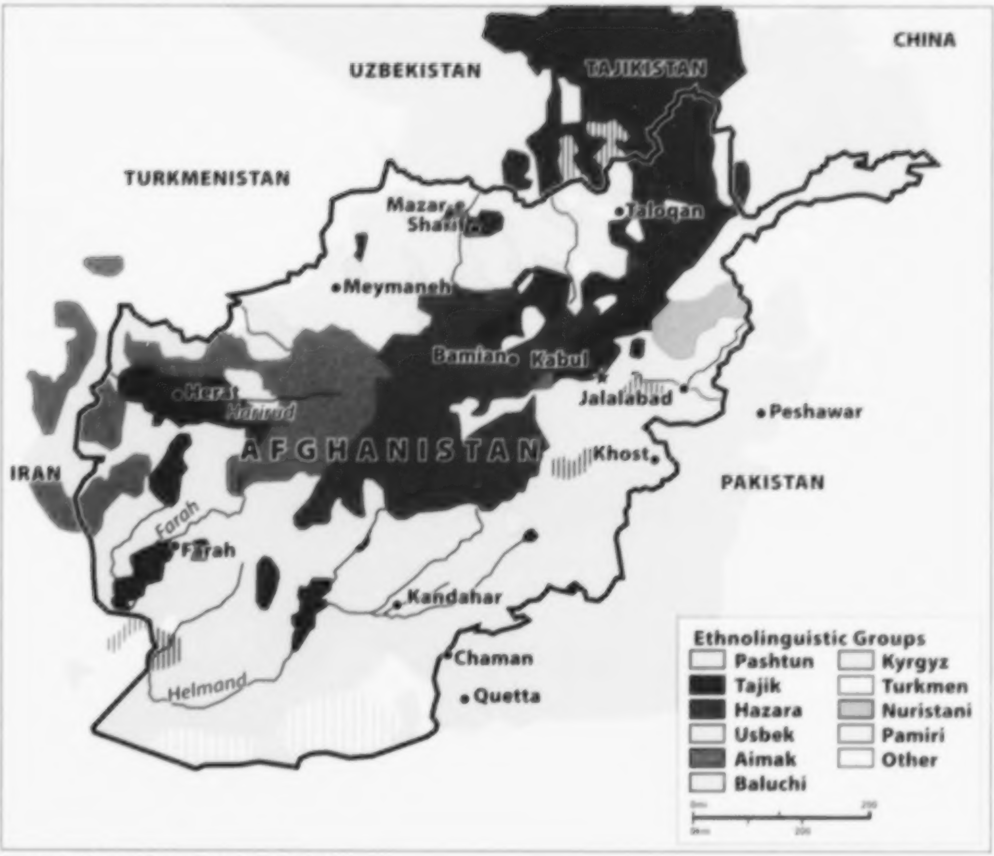


Figure 1: Map of Afghan tribal distribution

crowned in 1933.[11] Modernization, which occurred in the early 20th Century, witnessed a fragmentation of tribalism. With migrations and movements to urban centres for work, a "...shift of economic functions from the clan village to the extended family occurred, in spite of the loss of proximal residential unity."[12] Despite some dilution of tribalism with urbanization, Afghan political intrigues were still often family-based. King Zahir Shah was deposed by his cousin in 1973. However, the tribal pattern persisted:

> A leader appears, and unites tribal sentiment in a surge of enthusiasm that carries all before it.... Then the leader gives way to vain-glory, the stimulus which gave unity fails, envy and malice show their heads. The effort, steady and sustained, which is needed to maintain the position won, proves to be beyond the tribal reach. The ground won is lost, and the leader forfeits confidence and is discarded.[13]

The Pathan people must also be understood in terms of the historical influence of Islam on top of existing tribal culture. Caroe dates the influence of Islam to the period between the 7th and 10th Centuries.[14] The combination of Islam and a deeply tribal society resulted in what Dr. Louis Dupree of Duke University, one of the world's foremost authorities on Afghanistan, has termed an 'inward-looking society,' which results in "...the perpetration of a predeterministic status quo, in which a man who performs his given (not chosen) roles in society can expect Paradise as a reward."[15] Islamic fundamentalism also runs deep. Despite Pakistani journalist and bestselling author Ahmed Rashid's claim that, "...before the Taliban, religious extremism had never flourished in Afghanistan,"[16] the Islamic saint Pir Baba was referred to as a "*...talib-ul-'ilm*, or searcher after the truth"[17] in a 1540s religious controversy that galvanized the Pathan tribal groups.

The modern Taliban take the same name, and they claim the same orthodoxy. They emerged as a result of the Cold War Soviet occupation and the protracted civil war that immediately followed. Ahmed Rashid notes that, in 1994, the Taliban "...saw themselves as the cleansers and purifiers of a guerrilla war gone astray, a social system gone wrong and an Islamic way of life that had been compromised by corruption and excess."[18] Rashid writes before the events of 11 September 2001, but he provides a solid analysis of the rise and the effects of the Taliban in Afghanistan. The Taliban is portrayed as a radical Islamic movement, which sought to replace both the traditional tribal customs and the traditional moderate Islamic culture. The corrosive influences of long-term warfare are stressed. The Taliban, largely from Pathan refugee camps and madrassas (Islamic schools) along the Pakistani frontier, "...were from a generation who had never seen their country at peace.... They had no memories of their tribes, their elders, their neighbours nor the complex ethnic mix of peoples that often made up their villages and their homeland."[19] The Taliban root religious beliefs were seen to be incompatible with any sort of compromise. They did, however, maintain the traditional focus on a strong, unifying leader in the person of Mullah Omar. As Rashid notes, "...the obsession of radical Islam is not the creation of institutions, but the character and purity of its leader."[20]

Despite the loss of tribal heritage and the elders who had perpetrated it, the Pathan tribal culture intertwines with the radicalism of the Taliban. The success of the Taliban in gain-

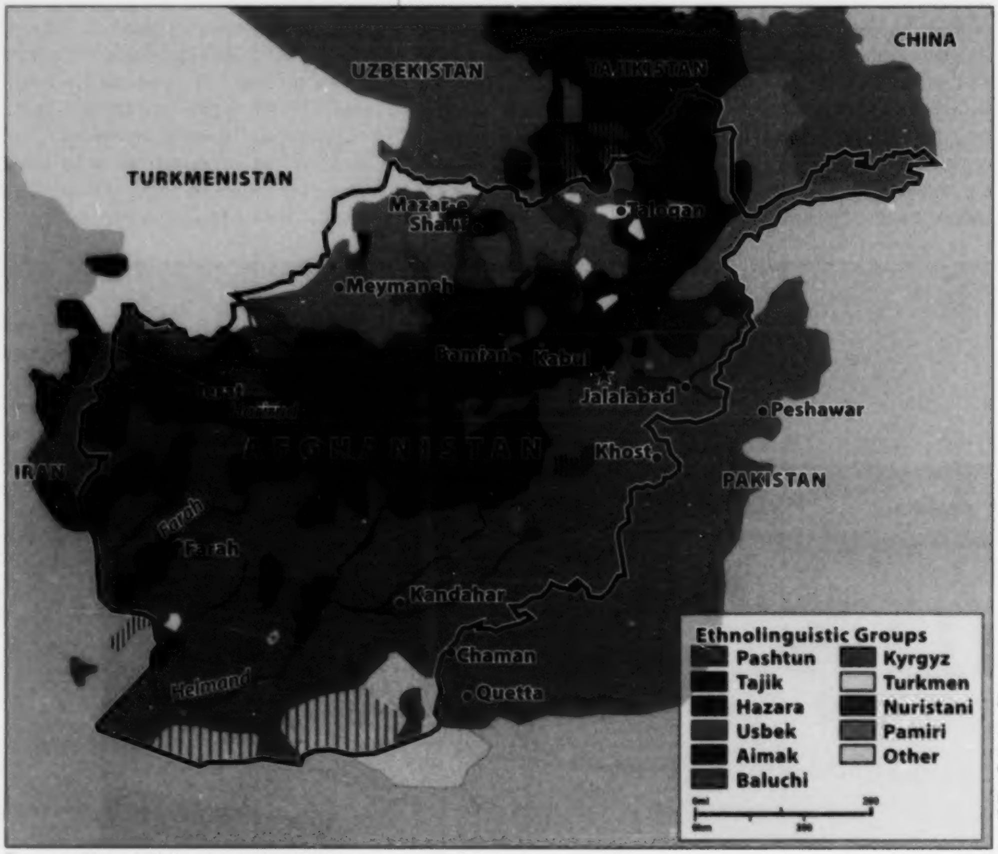


Figure 1: Map of Afghan tribal distribution.

ing power over the period 1994-1997 can be seen in a combination of a wide tribal appeal, which "galvanized Pashtun nationalism," and the driving motivation of "an extreme interpretation of the Sharia or Islamic law."[21] This combination led to the clashes between the Taliban and the international community following the World Trade Centre terrorist attacks in 2001.The Taliban intransigence was "...shaped by a combination of religious extremist views and the special code of Pushtunwali," which made the Taliban "...willing to sacrifice their political and economic power, indeed their own survival."[22] Such intransigence is still present in the form of the continuing insurgency in southern Afghanistan.

Structure: A Struggle for Power

Despite tribal and Islamic extremist roots, there are also several other structural causes to be considered. As seen in Figure 1 below, the Pakistani-Afghan border dissects the Pathan tribal area. The ongoing border dispute serves to inflame Pathan internal power struggles, and it also becomes a source of inter-state conflict.

Several commentators stress the importance of the lack of universal recognition for the British colonial Durand Line delineating the Afghani-Pakistani border. Gordon Smith of the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute believes: "...[that] the continuing lack of any resolution of the Durand Line issue is an important factor fuelling instability and insurgent activity in the border regions."[23] The British consulting firm, Middlebrook and Miller, clarifies: "...[that] the key issue is not demarcation itself; it is lack of formal recognition in the eyes of communities that live there that also restricts the provision of government services and security arrangements."[24] That lack of services and order fuels the cycle of instability.

The border issue may also be an indication of underlying power conflicts between Pathan tribes straddling the Durand Line, and governments in Kabul and Islamabad. Although originally intended simply to delimit the extent of British India's northern influence,[25] the border divides the Pathans and thus limits their power. A disputed border allows Afghanistan and Pakistan to exploit internal tribal divisions and to compete for relative influence. The Manley Report outlines some of the destabilizing influences as follows:

> The insurgency has continued to benefit from easy resort to safe havens inside Pakistan, where it is refinanced, rearmed and replenished with new recruits, including those from other countries. Pakistan's own political disarray magnifies the destabilizing threat of the insurgency both to Pakistan and Afghanistan.[26]

Gordon Smith further notes: "... [that] resolution of the Durand Line should be one among many important factors that would improve relations between Pakistan and Afghanistan and extend ultimate state control over the border areas and tribes."[27] An insurgent victory in southern Afghanistan raises the possibility of a wider 'Pashtunistan War' seeking to unite tribes split across international borders.[28] Such a war could prompt conflicts in Pakistan's Northwest Frontier Province, and in disputed Kashmir, involving the nuclear-armed states of India and Pakistan. There is ample historical basis to this possibility. Noting the expansion of the Durrani Kingdom in the 1850s, which included significant areas of present-day Pakistan, including Peshawar, and parts of the North-West Frontier plains, Caroe points out the Afghan claim of 1947: "...[that] in the event of the demission of British authority the whole Pathan country as far as the Indus should revert to Afghan sovereignty."[29] Middlebrook and Miller see powerful Pashtun nationalism as potentially leading: "...[to] the liquidation of both Pakistan and Afghanistan in their modern sense."[30] With the integrity of both nations threatened, the underlying power struggle is obvious. The Pathan people are literally caught in the middle.

Approaches

This article has outlined the culture and structural power struggles unique to the Pathan peoples, and, consequently, the Taliban-led insurgency in southern Afghanistan and the Pakistani tribal areas. Possible strategies for the Afghan Government and the international community, catering to these specifics, will now be presented. The current problem is one of physical combat for control of territory and a conflict of ideologies. This leads to a focus upon the employment of force and coercion as well as an appeal to the Pathan tribal culture. Strategies from the realist school of thought, which deal with power and are often seen as most applicable to security studies, will be employed. These will be adapted to the cultural context in order to deal with the tribal and religious character of the Pathans.

A realist perspective focuses upon the struggle for state survival amidst an anarchical international system. Realism assumes a state-centric perspective, assuming that all states' aims are similar (power to ensure survival being the aim), but that capabilities may be markedly different (in terms of relative strengths). The structure is one of international anarchy, where a state must rely on self-help for survival, and no one enforces an international order. Although the Taliban do not compose a state, the power struggles and the relative anarchy of the tribal culture are seen as roughly comparable. The realist school of thought advocates peace through a balance of power. Columbia University's Kenneth Waltz declares: "...[that] peace is maintained by a delicate balance of internal and external restraints."[31] Peace would be obtained, then, by creating a more favourable balance of power, whether through application of force, threatening force and rewarding cooperation through diplomacy, or creating alliances to balance one's opponent. Cultural considerations would modify these policy options.

a. The Role of Power

The Manley Report clearly describes the power struggle in Afghanistan. From the military perspective: "ISAF [International Security Assistance Force] forces report significant successes in their strategy of 'clear, hold and develop,'" while the Taliban seek to "...unsettle the population, shake popular confidence in the safety that can be provided by the government, and discourage the populations of

ISAF countries enough to cause the withdrawal of their forces from the fight."[32] In this context, the threat and use of military force is an essential component. Force may be used to frustrate those Taliban actively threatening the population and ISAF forces, killing or capturing them, and weakening the movement. Equally as important, force serves to thwart wider Taliban interests, and opens the door to negotiations. Professor Emeritus of Johns Hopkins University William Zartman, in his study on the feasibility of negotiations with extremists, concludes: "...[that] a generic lesson from similar cases is that it is first necessary to check the violence and show it to be inoperative, so that the movement in part or whole turns to politics and renounces its violent option."[33] Other writers agree on the explicit link between force and the prospect of negotiations, stating that extremists "...need to be convinced that they can, in fact, achieve their goals through negotiation *and* that they will never achieve them through continued violence, because of impenetrable barriers or overwhelming force"[34] (emphasis in original). ISAF and the Afghan National Army continue to employ force in this manner against the insurgency.

REUTERS/Reuters TV/RTR1RV9S

Osama bin Laden

b. Force and Diplomacy

In a realist view, diplomacy can be distilled into the mutual recognition of power imperatives, which are ultimately backed by military force. The emphasis is upon demonstrating power relationships. Foreign policy and international relations scholar Robert Art of Brandeis University notes: "...[that] because compellence [SP] can entail both threats and actual use of force, compellence has not necessarily failed if the threats are carried out."[35] Shah Tarzi examines the concept of coercive diplomacy, studying US diplomatic efforts from 1998 to 2001 that were established with the Taliban through Pakistani intermediaries. Specific efforts were made to convince the Taliban government to renounce terrorism, and, in the days 'post 9/11,' to give up Osama bin Laden. Negotiations of this sort relied upon the threat of force, where "...carrots are to be offered after use of force is threatened."[36] The ensuing military intervention in Afghanistan demonstrated the failure of these negotiations in 2001, but the marked change in the balance of power since then may hold some grounds for optimism. A much weaker Taliban may be more willing to negotiate. However, Tarzi cautions:

> [that] assuming rational behaviour on the part of the target state or groups is inherently a questionable proposition, thereby limiting the utility of coercive policy. Specifically, when dealing with terrorist groups or failed states in which the leadership has a radically different and highly destructive messianic religious and cultural referent, the notion of rational behaviour itself becomes a culture-bound frame of reference.[37]

Zartman also recognizes the difficulties in obtaining a negotiated settlement among the almost irreconcilable clash of interests present in the Afghani conflict. He makes the distinction between nationalist armed conflicts, such as those in Kosovo or Northern Ireland, and conflicts with religious extremists such as the Taliban leaders:

> It is hard to find exact parallels. Nationalist movements against a dominating enemy, as in Kosovo, Macedonia, Palestine, and Ulster, provide somewhat similar cases, but the goals were finite and ultimately negotiable. Other instances of religious, ethnic, or other ideological movements seen in Algeria (1990–1996), Rwanda (1990–1994), and Colombia (1980–), involve attempts at total destruction of the enemy for non-negotiable goals; the movement was crushed, co-opted and marginalized in Algeria, but the other two instances provide few lessons for negotiability.[38]

Diplomacy, then, even in the context of power relationships, must be focused on national, or, in this case, Pathan tribal interests, while avoiding a negotiation on ideologies as unprofitable. Dr. Bertram Spector of the Center for Negotiation Analysis gives some guidance for negotiation of this sort, relying upon secrecy, third parties, or the media. He notes: "History has shown that tough negotiating with terrorists has a chance of being productive if appropriate opportunities are found where the state has ample capacity to back out gracefully or secretively and escape capitulation and charges of appeasement if the attempt fails."[39]

c. Internal Balance of Power

Power may be maintained by balancing, by forming alliances equal or superior in strength to challengers, and by dividing opposing alliances. In an analysis of previous cam-

paigns against extremists, it is noted: "...[that] the historic response is a two-handed policy of reward and repression, by... providing payoffs for moderation and encouraging splits in the rebellion, while... containing the spoiler wing, controlling its occasions for spoiling, and increasing the disincentives for continued violence."[40] This method was used by both the British and by Pakistani political agents in order to keep the Pathan tribes fractured and amenable. American social commentator Stanley Kurtz describes the employment of this policy in what is now the Pakistani province of Waziristan: "[T]he British ignored tribal feuding when the stakes were small. Yet if one tribe seemed at risk of gaining a permanent upper hand, the Brits intervened to keep opponents more-or-less equally at each other's throats."[41] Changes in tribal strengths required changes in alliances.

This option worked somewhat successfully in maintaining a minimal level of violence, but produced no long-term solutions. The same instability faced by British India and then the Pakistanis is still present today. Appealing to internal divisions may, however, be a means of separating tribalism and extremist Islam. Should it be possible to identify moderate tribal groups within the Taliban, military and economic support may succeed in weakening the core Islamic extremists. However, short term gains may come at a price to the international community's goals for Afghanistan. Kurtz makes the point: "...[that] learning to play the tribal game is very different from establishing a genuine democracy, which would mean transcending the game itself."[42]

d. Regional Balance of Power

Wider international interests will also require the use of power balancing. Gordon Smith points out that because of the wider tribal ties, the "... destruction of the Taliban movement – were it even possible – at this point basically translates into the destruction of Pakistani influence in Afghanistan."[43] This creates a Pakistani interest in prolonging the insurgency, even at the expense of its internal stability. Afghanistan in turn, by continuing its dispute of the Durand Line, also seeks influence to offset Pakistan. Afghanistan currently benefits the most from international assistance, armed force and foreign aid. As such, diplomatic pressure should be able to induce Afghanistan to recognize the Durand Line and to negotiate outstanding grievances. Under US pressure, a reciprocal Pakistani move could see a reduction in support and sanctuary to the Taliban. An offer to involve moderate Taliban in the Afghan government would avoid excluding Pakistani influence. Such an offer was previously made in 2001 prior to the Bonn Agreement, and, under much changed circumstances, it could be revisited.[44]

e. Undermining a Culture of Violence

Culture can help to define case-specific approaches to a conflict that may complement the power-based considerations provided above. The Pathan culture I have described is composed of both tribalism and religion. Both elements can be adhered to strongly or weakly. The Taliban movement is based upon a tribalism weakened by years of war, and on a core of Islamic extremism.

Islamic extremism is seen to limit a cultural appeal. As Zartman forcefully states, Islamic radicalism is: "...part of a deeper cultural nature that feels offended and threatened by the intangible invasion of the modernized and ostensibly homogenizing West, and the physical invasion of corporations, armies, universities, even clothing, and support for local impious regimes.... In its present form, there is nothing to negotiate about, for or with."[45] It is this form of intractable conflict that Samuel Huntington had in mind when he famously declared: "...[that] the great divisions among humankind and the dominating source of conflict will be cultural."[46] In this case, Huntington simply advocates non-involvement: "For the relevant future, there will be no universal civilization, but instead a world of different civilizations, each of which will have to learn to coexist with the others."[47] Dealing with a clash of cultures by disengagement is not seen as a victorious option in Afghanistan. However, it is worthwhile to note that engagement does not necessarily lead to any sort of mutual 'agreement to disagree.' A cultural analysis suggests that there exist irreconcilable differences in ideology between the international community and the Taliban.

DND photo IS2007-0667 by Master Corporal Robert Bottrill

ANA forces hold a suspected Taliban member while patrolling the area around a newly established checkpoint in the Zhari District of Afghanistan, 20 November 2007.

There is much more hope in an appeal to tribal sensitivities, especially in acknowledging the Pushtunwali code of hospitality and retributive justice. First, strengthening the remaining Pathan elders who administer the code may serve to

undercut the extremism of the younger Taliban raised in the Pakistani refugee camps. Efforts to incorporate a national Afghan code of justice with traditional tribal practices will be helpful in this regard. The *Afghan Human Development Report 2007* advocates such a "hybrid model of Afghan justice," where "traditional justice institutions will cooperate with and work alongside the state justice institutions."[48] Second, ISAF military operations could be structured to reduce a Pathan justification for retribution. A *Globe and Mail* article from 24 March 2008 suggests that Taliban ranks contain "an unusual concentration of first-hand experience with bombing deaths" and that "NATO soldiers have repeatedly witnessed the Taliban forcing civilians into dangerous situations in hopes of getting them killed by foreign troops, thus evoking the wrath of the village."[49] Greater restraint on the use of air power and long-range targeting would entail the increased employment of soldiers on the ground. While that would result in an elevated risk to ISAF troops, such a risk may have an extremely valuable role in breaking the cycle of violence. Additionally, as Pushtunwali places the burden of retribution upon the immediate family relations, selective targeting of individuals may prove detrimental in the longer term. With adequate evidence, mass arrests and detention of entire male family groupings may be better at disrupting the insurgency and preventing revenge. Greater use of Afghan troops in the fight against the insurgency would also require careful scrutiny to avoid 'friendly' perpetration of tribal retribution. Such strategies may help to undermine the current violent Pathan culture, while supporting its positive aspects and social order.

Conclusion

Herein, it has been demonstrated that the Pathan culture is one of intermixed tribalism and Islam. The Taliban represent a version of weakened tribalism and extreme Islam, but even weakened tribalism is a significant influence in a centuries-old culture. Additionally, structural issues, such as the Afghan-Pakistan border dispute, reinforce the Taliban-led insurgency. Force will be needed to combat the violence of the insurgents. Military means need to be supplemented by diplomacy, coercive if need be, and a deliberate policy of creating favourable tribal and Afghan-Pakistani balances of power to address underlying structural issues. Inter-tribal alliances should be fostered in order to fracture the Taliban, while the Durand Line issue must be resolved at the state level. Complementing these classic realist strategies, counter-insurgency operations should support desirable aspects of the Pushtunwali code, while seeking to break the cycle of vicious retribution. Justice reform should strengthen tribal elders. Military operations need to recognize the value of a presence on the ground as superior to long-range targeting. Taken together, such policies will help in the international effort, described by James Dobbins the former US special envoy to Afghanistan, "...to redirect the competition for wealth and power, which takes place within any society, from violent into peaceful channels."[50]

CMJ

NOTES

1. Olaf Caroe, *The Pathans: 550 BC – AD 1957* (London: Macmillan, 1964), p. 397.
2. John Manley *et al.*, *Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2008), at http://independent-panel-independant.ca/pdf/Afghan_Report_web_e.pdf, accessed 17 January 2008, p. 10.
3. Caroe, p. 11.
4. *Ibid.*, p. 205.
5. *Ibid.*, p. 347.
6. Graeme Smith, "Facing the Enemy," in *The Globe and Mail*, 22 March 2008, p. A16.
7. Stanley Kurtz, "Tribes of Terror," in *Claremont Institute*, 27 December 2007, at http://www.claremont.org/publications/crb/id.1507/article_detail.asp , accessed 5 March 2008.
8. *Ibid.*
9. Louis Dupree, *Afghanistan* (Princeton, NJ: Princeton University, 1973), p. 340.
10. Caroe, p. 258.
11. Dupree, p. 476.
12. *Ibid.*, p. 191.
13. Caroe, pp. 305-306.
14. *Ibid.*, pp.90, 113.
15. Dupree, p. 250.
16. Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia* (New Haven, CT: Yale University Press, 2000), p. 85.
17. Caroe, p. 198.
18. Rashid, p. 23.
19. *Ibid.*, p. 32.
20. *Ibid.*, p. 86.
21. *Ibid.*, p. 2.
22. Shah M. Tarzi, "Coercive Diplomacy and an 'Irrational' Regime," in *International Studies* 42, No. 1 (2005), p. 40.
23. Gordon Smith, *Canada in Afghanistan: Is It Working?* (Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2007), at http://www.cdfai.org/currentpublications.htm, accessed 17 January 2008, p. 5.
24. Peter J. Middlebrook and Sharon M. Miller, "All Along the Watch Tower: Bringing Peace to the Afghan-Pakistan Border," in *Foreign Policy Futures* (New York: Middlebrook & Miller, 10 October 2006), at http://www.middlebrook-miller.com/html_pages/publications.html, accessed 26 February 2008, p. 5.
25. Caroe, pp. 381-383.
26. Manley *et al.*, p. 12.
27. Smith, p. 5.
28. *Ibid.*, p. 23.
29. Caroe, p. 436.
30. Middlebrook and Miller, p. 8.
31. Kenneth Waltz, "Structural Realism after the Cold War," in *International Security* 25, No.1 (2000), p.13.
32. Manley *et al.*, p.13.
33. William Zartman, "Negotiating internal, ethnic and identity conflicts in a globalized world," in *International Negotiation* 11 (2006), p. 268.
34. Bertram Spector, "Negotiating With Villains Revisited: Research Note," in *International Negotiation* 8 (2004), p. 618.
35. Robert Art, "Coercive Diplomacy," in *Power and Principle in Statecraft and the Consequences of Anarchy*, Robert Art and Robert Jervis (eds.) (New York: Pearson, 2007), p. 164.
36. Tarzi, p. 31.
37. *Ibid.*, p. 40.
38. Zartman, p. 265.
39. Spector, p. 617.
40. Zartman, p. 268.
41. Kurtz.
42. *Ibid.*
43. Smith, p. 13.
44. See "Ex-Afghan King Said to Agree To Role in Kabul for Taliban," in *The New York Times*, 19 October, 2001, and "US and Pakistan Share Afghan Goal," in *BBC News*, 16 October 2001. The Taliban ultimately refused to be included at the time.
45. Zartman, p. 270
46. Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations?" in *Foreign Affairs* 72, No. 3 (1993), p. 22.
47. Huntington, p. 49.
48. Ali Wardak, Daud Saba, and Halima Kazem, *Afghanistan Human Development Report 2007* (Islamabad: Army Press, 2007), at http://www.undp.org.af/Publications/KeyDocuments/nhdr07_complete.pdf, accessed 26 February 2008), p. 4.
49. Graeme Smith, "Air Strikes and Drug Eradication," in *The Globe and Mail*, 24 March 2008.
50. James Dobbins *et al.*, *The Beginners Guide to Nation Building* (Santa Monica, CA: RAND, 2007), p. xxiii.

DND photo HS2009-0521-013 by Private Dan Bard

HMCS *Fredericton* leaving Halifax harbour as it deploys for six months on Operation *Saiph*, the continuing fight against piracy and terrorism in the Middle East, 23 October 2009.

CANADA FIRST – DEFENCE STRATEGY: A RETROSPECTIVE LOOK. TOO MUCH? TOO LITTLE? OR JUST RIGHT?

by Gerry Madigan

Introduction

Canadians have a very difficult time understanding the value of defence spending. The reasoning surrounding the requirement for continual strategic investment challenges Canadian sensibilities. It may be that Canadians have a simplistic and a romantic view of defence that simplifies the issue to a raison d'être for peacekeeping. Under this perception, there is little justification for investment in a large multipurpose defence capability. But this view is simply not realistic. It distorts the true purpose of defence, what soldiers, sailors, and airmen do for Canada – that is, the delivery of Canadian peace and security. Further, this viewpoint obviates the requirement for an ongoing investment in Canada's defence and security capabilities that are so necessary for protecting Canada's sovereignty and vital interests.

The general objectives of Canadian defence policy have been thematically expressed or published in one way or another in every White Paper since 1964 as securing our sovereignty, peace and security, and supporting Canadian foreign policy.[1] Therefore, the responsibilities of the Canadian Forces (CF) and the Department of National Defence (DND) should be clear to Canadians. Little has changed with the release of the *Canada First – Defence Strategy*.[2] All are laudable, necessary goals. Yet, the willingness to pay for these goals is very dependent upon the mood and opinion of the day. Consequently, the cycle of Canadian defence spending has often been one of 'boom and bust.'

Defence simply cannot continue to be held hostage to the public's mood, or political whims for the justification of defence spending. It should be obvious to most that a minimum level of spending is required, that defence is a necessary cornerstone of Canadian sovereignty and security, and that defence plays a role in Canada's economic well-being.

Major (ret'd) Gerry (GD) Madigan, CD, MA, *is a retired logistician, whose career spanned 28 years as a finance officer. His notable postings included time served at National Defence Headquarters, CFB Europe, Maritime Canada, and The First Gulf War as comptroller in Qatar. He is a graduate of the Royal Military College of Canada, Kingston Ontario War Studies Program.*

But it is not. There is a continual debate with respect to the amount required, and, ultimately, upon the very necessity of defence itself.[3]

The problem from this observer's perspective is that the reasoning for a proper level of defence spending has never been adequately explained to Canadians. It is a 'political football,' wrapped in the realm of economic calculus, and disguised by special interests. Often as not, the need for adequate defence spending is buried so deep in government policy statements, prevarications, or rhetoric that it is simply a challenge getting to the heart of the matter to form a reasoned opinion. Canadians have great difficulty 'connecting the dots' from defence spending to the desired policy outcomes of their government, which rarely elevates the importance of defence to sustaining Canada's vital interests and values.

A case in point may be illustrated by the *Canada First – Defence Strategy* announcement of Prime Minister Stephen Harper and Defence Minister Peter MacKay in Halifax on 12 May 2008.[4] The original analysis was submitted shortly after the government's announcement in 2008. Some would say it may have been superseded by events. However, the key deductions and analysis of the models that follow remain as valid today as they did then. They may hold some clues for the tough choices ahead, and the outcomes that will follow. This situation illustrates the difficulty of sustaining the need for defence spending in changing economic circumstances. Tough times are ahead, but defence managers must not be blindsided by events. Therefore, an understanding of the past is, indeed, a key to managing the future.

"Tough times are ahead, but defence managers must not be blindsided by events."

And then came 12 May 2008, with the promise of a brighter future... It must be remembered that the government originally announced its intention to expand annual defence spending from $20 billion to $30 billion dollars over a 20-year period by 2031. It was not without controversy, being heavily criticized as unclear at the time. Critics complained that the 'total investment' was largely unexplained to Canadians. Commentators stated that the government was not being forthright with the taxpayer on the true cost of its strategy. At first blush, they suggested that on a two percent increase per year, the government should have announced at least a cumulative total investment in defence spending of $100 billion over the period. The preliminary release was also criticized for seemingly hiding a $50 billion investment in new capital spending. Some argued, quite rightly this observer believes, that the government should have announced and better explained the $100 billion figure.[5]

A detailed explanation came one month later in the final release of the *Canada First* strategy paper on 19 June 2008. The full cost of the strategy over the 20-year aggregate totaled $490 billion. It is possible that the government did not wish to scare Canadians on the largesse of the plan.[6] Investment was not just limited to new capital. It was, in effect, the recapitalization and revitalization of the CF, to be spread over four key pillars, forming a foundation of military capabilities that would impact the department's personnel, equipment, readiness, and infrastructure costs.

The Quest for Information – Sorting Out the Details (2008)

However, in order to form a reasoned opinion, Canadians would have to determine a start point for this quest. Where to begin? The only leads available were from various press conferences, press releases, the published strategy, and Treasury Board estimates. From this information, Canadians could build a framework to form their opinion.[7] Nonetheless, it was not a path likely taken by most Canadians, who tend to rely upon the media for a reasoned analysis, since the synthesis of such information is complicated.

To begin, we must orient to a start point of Fiscal Year 2010-11 that was based upon the information available from the strategy document.[8] Second, Treasury Board estimates also suggested 2010-11, and additionally provided information for a 20 year aggregate baseline plan amounting to $475 billion. This was the first information misstep, as the *aggregate* total of the strategy was stated as $490 billion, a $15 billion difference. It was matter of concern, since the differential amount was significant. However, the explanation was found as an adjustment in Note 1 of the *Canada First – Defence Strategy*. The department cited $15 billion dollar for prior investment. It was a matter of reading the fine print.

Second, there was in-year support costs associated with that investment. The total prior capital investment was, in fact, $30 billion. Part of this total was a $15 billion dollar figure, which was the in-year support costs that had to be added back into the department's budget, but this tended to obfuscate matters. Note 2 further cites a $20 billion cost for New Major Fleet Replacement, and the total cost of said replacement must also be amortized over the useful life of the assets, which extend beyond the 20-year period. This amounts to between $45 billion and $50 billion, or a $25 billion to $30 billion additional requirement beyond 2030.[9] Sorting out the details was not only difficult, but confusing. There is, indeed, new money required beyond the 20 years of the published strategy, and there is more to it than what meets the eye.

There was an additional conundrum with respect to the initial announcement, namely a $50 billion figure that was unexplained in the main text. As it happened, the government factored in new equipment, an increased investment to rebuild and maintain infrastructure into the strategy, and an increase for operational readiness, as well as compensation for prior investments. These inputs will ultimately impact the capital and operations and maintenance budgets over the long term. Further exacerbating the issue was the fact that CF equipment and infrastructure were rusting out, and required replacement and/or upgrades.

The government developed its plan, based upon a two percent increase in budget, commencing in Fiscal Year 2010-

11, and presumably at a rate of two percent of the Gross Domestic Product (GDP) per year. The $50 billion increase appears to have resulted from 'bumping' its investment from 1.01 percent of GDP to two percent, with additional increases for in-year support costs of the new capital that extend the aggregate total to $490 billion over the life of the strategy.

It appears to have been a convoluted process to arrive at the figure. So, what was the proper start point with respect to GDP? Was it 1.01 percent, or two percent of GDP? What optics were being played? Were they being played for the benefit of Canadians, strategic partners, or both? If the government was restoring the planning paradigm to two percent of GDP and had announced that baseline clearly, it could be argued that there was no new money involved in the plan for public consumption. It was simply a restoration of a historical figure for the benefit of Canada's strategic partners. As it was, the government could have explained that had it invested on the lower 1.01 percent GDP figure, it would have yielded total aggregate spending of nearly $426 billion, a $49 billion difference to the baseline of $475 billion. That would explain, in part, the apparent $50 billion increase in spending. But the government was, indeed, adding new money to the mix, as noted previously. Buried in the notes to the strategy were the additional $15 billion costs for in-service support that were ostensibly covering the life of new capital procurement purchases prior to the announced strategy, and an additional $25-30 billion in costs for the new major fleet replacements that will go beyond the 20-year period. These variances alone total approximately $100 billion, and this was likely the source of the criticism of the May 2008 announcement.[10] Arriving at the 'real' number was downright confusing and complex. It was beyond the reach of many Canadians, and was, indeed, buried deep in the fine print of government policy statements, prevarications, and rhetoric.

Remembering Who Pays the Bill

The defence community tends to forget that it is the taxpayer who foots the bill. There is a premium attached to the strategy. To a government, that premium may be its continued existence if its strategy or plans are deemed unacceptable by the taxpayer. Government control and power are on the line at election time. To the average Canadian, there are two obvious premiums for a poor choice in governance – increased taxation or reduced public services. There is 'no free lunch' for any party.

What the government was asking of all Canadians in its May 2008 announcement was a bit of a sacrifice to guarantee Canada's present and future security interests to allow the CF and the Department of National Defence (DND) to plan and to transform itself. Given the costs, there will be long-term fiscal implications in implementing this strategy.

A program of $490 billion, with approximately $100 billion of new spending, must be defended as affordable and reasonable over the long term. It is a given that personnel and equipment continue to be required, infrastructure must still be procured or maintained, and that these remain necessary requirements if Canada is to maintain forces in-being. The department's challenge continues to be its explanation to Canadians on an ongoing basis that ensures the taxpayers' investment is being wisely spent. The strategy was not an 'open sesame,' or 'bottomless pit.' Waste will be severely criticized.[11] Thus, stewardship of public resources, and accountability for results will be keys to sustaining the taxpayers' consensus, given the sacrifice that is being asked of Canadians.

Taken from the taxpayers' viewpoint, the *Canada First* strategy marked an increase in government spending. In effect, it was a change in fiscal policy. Government spending directly affects quality of life, and ultimately threatens personal incomes. Personal taxation is the single largest source of federal revenue at 47 percent.[12] The federal government's actions will ultimately have a spillover effect to other levels of government, and thus will impact upon the strength of the Canadian economy. All have a bearing, as the costs – or pain – will ultimately be borne by the taxpayer. The level of pain all comes down to the success or failure of a government's fiscal policy and plans. The taxpayer, then, is the government's buffer for the consequences of its actions. Thus, the taxpayer is a very interested stakeholder.

DND photo CX2008-0221-007 by Private Jax Kennedy

A CP-140 *Aurora* aircraft from 407 Maritime Patrol Squadron, 19 Wing Comox, British Columbia, lands at Kaneohe Bay Marine Corps Base Hawaii during Exercise *Rimpac*, July 2008.

The Economy Matters – Two Percent Matters – Real Dollars Matter

We have experienced a major downturn in economic circumstances that threatens the outcomes of the strategy since the initial review in 2008. The deep recession in the United States, led by the collapse of the financial markets, has had collateral consequences for Canada and the world that were unforeseen or ignored in 2008. The demands from defence will be hard-placed to address the long-term economic vagaries that lie hidden in the commitments buried in the strategy, given the current circumstances. It will be even harder to defend during a recessionary period, despite the fact that Canada appears to have emerged at least somewhat from its effects early. Canada, like other nations, had to redirect significant resources to aid its economic recovery, leading to growth in the national debt and deficit. This will place pressure upon continuance of the strategy. The incremental personnel costs of the CF alone will place undue pressure on the two percent model that the strategy appears to propose. It does not help the issue when there appears to be an ongoing debate concerning the validity of a two percent investment of GDP as an appropriate baseline for Canada's defence spending.

"Taken from the taxpayer's viewpoint, the Canada First strategy marked an increase in government spending. In effect, it was a change in fiscal policy."

Some argue that a two percent model is meaningless. Counter arguments have been made that what truly matters are the real dollars that are spent as being the more valid measure of defence spending.[13] Whether it is a two percent or a real dollar model, both points of view matter. Like it or not, the 'two percent solution' is the measure, the benchmark, from which the international community judges Canadian defence capability and intent.

Prior to 1994, Canada traditionally invested two percent of GDP on its defence forces, as captured by NATO.[14] Its defence investment dramatically declined well below two percent, commencing in 1994. Chart 1 below collaterally highlights a significant decline in Canada's influence, reputation, and prestige.

Canada argued during this period that it was the real dollars spent that were important. However, a common GDP planning factor may have been considered more important to its NATO allies. Embedded in a common GDP factor was also a level of common burden-sharing. A GDP planning factor is dependent upon the strength of individual economies. It is a measure of the extent of intent to burden share, based upon the strength of an individual country's economy. As long as Canada stayed at or near the two percent level, a NATO average, it was regarded as a player, and bought influence.

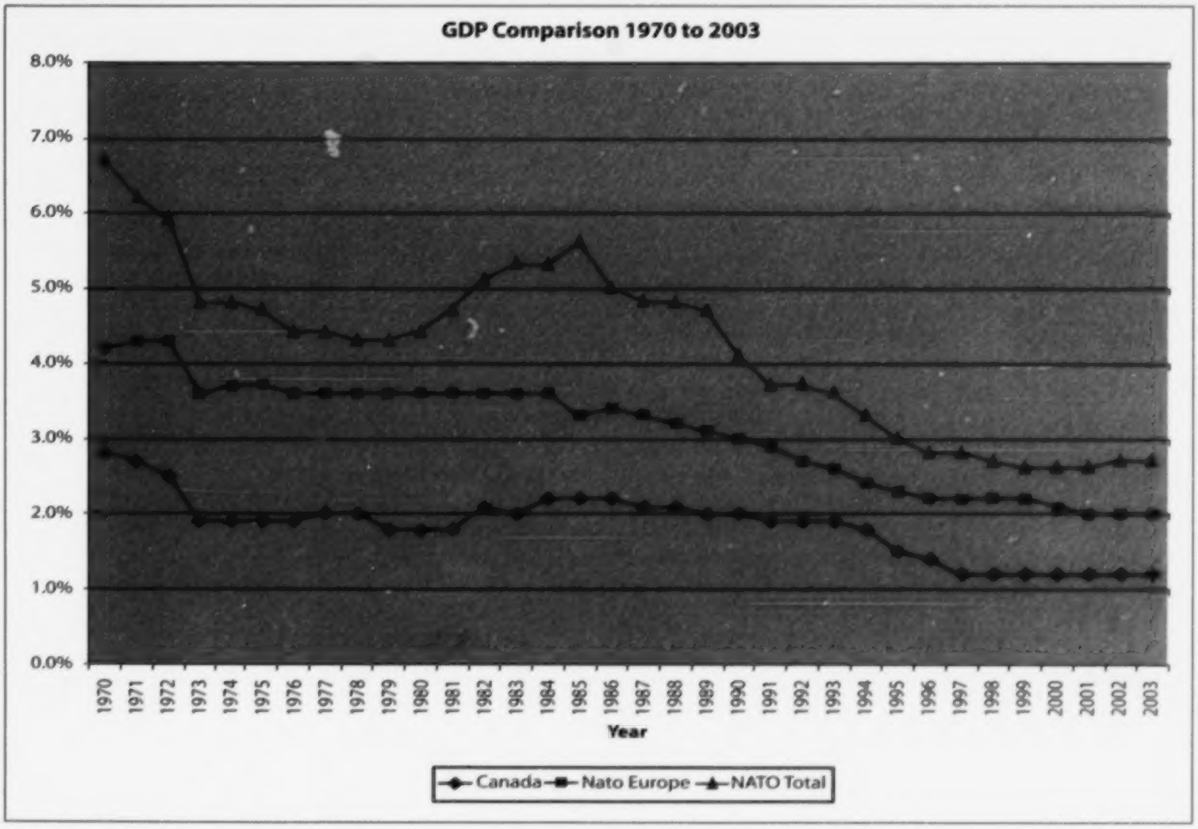


CHART 1 – GDP COMPARISON OF NATO (TOTAL), NATO (EUROPE) AND CANADIAN DEFENCE SPENDING

Canada sent a signal, by reducing its GDP factor below two percent, that it no longer intended to bear the pain at a common level, and that it was shifting this burden to the Alliance. Others were 'putting more on the table,' occasionally in spite of having weaker economies. Although Canada was putting more on the table in terms of real dollars, it was the GDP factor that was of greater importance to the other NATO nations overall. Consequently, Canada's reputation was considerably damaged, and it virtually lost its seat at the table, despite the fact that it was spending more in real terms than many of its NATO allies. Therefore, the 'two percent solution' and the real dollars stemming from it do indeed matter.

"Not accounted for in the strategy was an important element. The department is obliged to assume mandatory payments under Grants and Contributions."

What of the *Canada First* Strategy?

Given this paradigm, *Canada First* had to 'get it right' from the outset. Canada's reputation was being restored, but it was fragile. The value of the defence investment had to be made apparent to Canadians, who are now starting to see the value of that payoff, exemplified by Canada's quick reaction to the disaster in Haiti. Hopefully, our citizens will understand the role that these resources can play at home, as well as aboard.[15] Therefore, the plan had better be explained on a continuing basis if that consensus is to be maintained, and a momentum for reasoned defence spending sustained over a 20-year period.

The key questions reviewed in 2008 were:

1. Is the plan affordable?
2. Is it sustainable? and
3. What are the challenges to implementing the strategy?

A model was created to test these important questions, using the 2010-11 baselines from information drawn from Treasury Board Main Estimates for FY 2008-09.[16] It still has merit today in 2010. The model may be useful in identifying some available options, as well as the impact of reduced economic circumstances.

Starting the process, the baseline was topped up for the proposed personnel changes that are to be in effect by 2010. The model was then refined to reflect both current and the *Defence First* strategy, and extrapolated with the following assumptions:

1. The department will be constrained by a fixed budget over the period;
2. The needs of Personnel, Operations and Maintenance, Grant and Contributions and Capital costs must be balanced within the annual ceilings;
3. Inflation will have an extraordinary impact on personnel costs;
4. Personnel levels of 70,000 will be achieved prior to 2010; and
5. Capital will be the changeable variable.

Putting the initial model together in 2008 was difficult. *Canada First* had to be re-aligned along new pillars, based upon personnel, equipment, infrastructure, and readiness, which were used to sell this program to the public. Parliamentary accounts are aligned differently along the lines of votes. The standard costing model employed is Based Vote for Personnel, Operations and Maintenance, Capital, and Grants and Contributions. Some of the pillars are similar to the standard costing model, but elements of the strategy cross Personnel, Operations and Maintenance (Vote 1), and Capital (Vote 5) lines. It was difficult to segregate these elements. The fact is that the department must respect the traditional money model, which is the Parliamentary Vote system. This analysis aligns to the traditional method. Hence, some slight variances may result. Not accounted for in the strategy was an important element. The department is obliged to assume mandatory payments under Grants and Contributions. Although this represents one percent of defence spending annually, it is a bill that will have to be paid. The 'Grants and Contributions' factor was held constant for the purposes of this analysis.

Constructing a Model in 2008

The baseline was adjusted for information from *Canada First*, notably, the in-year support costs, to accurately reflect the proposed $490 billion spending plan on a Vote Based model. The model budget ceiling was then increased by two percent per annum over the life of the strategy. A number of reiterations were then conducted to reflect the impact of inflation upon personnel costs, and then again upon a combination of personnel and O&M costs upon capital. Capital was held as the residual for adjustments to the departmental budget within a fixed ceiling.

Findings through the Rearview Mirror – 2008 - A Plan without Constraint

The baseline based upon two percent increases suggested that the strategy was adequately funded to meet present and future demands of the department's needs of Personnel, Operations, and Maintenance, Grant and Contributions, and Capital Costs. There also appeared to be room for growth in personnel (Table 1). The funding baseline suggests a proper level for adjustment and re-alignment to all pillars of the pro-

Scenario	Personnel	O&M	Capital	Grants & Contributions	Total 20 Yr Spending
Baseline	$222,789.67	175,311.71	$71,787.69	$5,523.05	$475,412.13

TABLE 1 – BASELINE

Scenario	Personnel	O&M	Capital	Grants & Contributions	Total 20 Yr Spending
Baseline	$222,789.67	175,311.71	$71,787.69	$5,523.05	$475,412.13
1-51% Pers & all SP Costs	$250,110.18	$190,311.71	$44,467.18	$5,523.05	$490,412.13

TABLE 2 – BASELINE READJUSTED TO ANNOUNCE STRATEGY.

gram set out in *Canada First*. Baseline personnel costs were on the low end, representing 47 percent of total spending in 2010-11. The strategy proposes to spend 51 percent on Personnel costs. The fact that the government desired to increase personnel spending to 51 percent of budget *must* have an impact upon cash available across all pillars over the 20-year life of the strategy. *(see Table 1)*

The baseline was then adjusted to Scenario 1, to reflect the outcomes desired in *Canada First*.[17] The second iteration 'bumped' personnel costs to 51 percent of defence spending. The inferred in-year support costs of *Canada First* for prior capital purchases were also added back into the plan, straightlined, uninflated, and held at $750 million per year. The model, less the in-year support costs and capital as a residual, was inflated by two percent per year to raise defence spending for the period, amounting holding to the total aggregate costs of the $490 billion over the life of the plan. Scenario 1 in Table 2 confirmed the fiscal viability of the start line, and the viability of the program over the long-term assuming sustained support by the proponents of the plan.[18] This is a model without constraint. The department would be free to adjust from O&M to Capital in order to achieve any undefined infrastructure capital costs. There are $60 billion worth of equipment and other capital investment on the table. Fifteen billion has already been acquired, and, presumably, expensed. Consequently the $44.4 billion observed in Table 2 covers the remaining capital investment being planned in the *Canada First* strategy. Therefore, assuming continued government support, the basic plan presented in 2008 was affordable and sustainable, given a healthy Canadian economy over the long term as perceived at the time.

At first glance, the two percent framework appears to provide the department with a stable long-term planning base, assuming that annual inflation does not exceed two percent. Table 2 appears to confirm the viability of a two percent model increase, which appears sufficient for inflation, and assuming continued funding is available for the in-year support cost over the aggregate of 20 years. *(see Table 2)*

Chart 2 of Scenario 1 indicates close alignments with *Canada First*.[19] There are slight variances in the disposition of the chart, due to the Parliamentary Vote presentation. The proposed spending for personnel and capital costs of $250 billion and $45 billion respectively closely matches that laid out in the strategy. The infrastructure costs are likely embedded in the total O&M costs (Table 2) in this representation, however, they are discernable. The government proposes to spend $40 billion in infrastructure investment, and another $140 billion for operational readiness.[20] This closely matches the total for Operations and Maintenance found in Table 2.

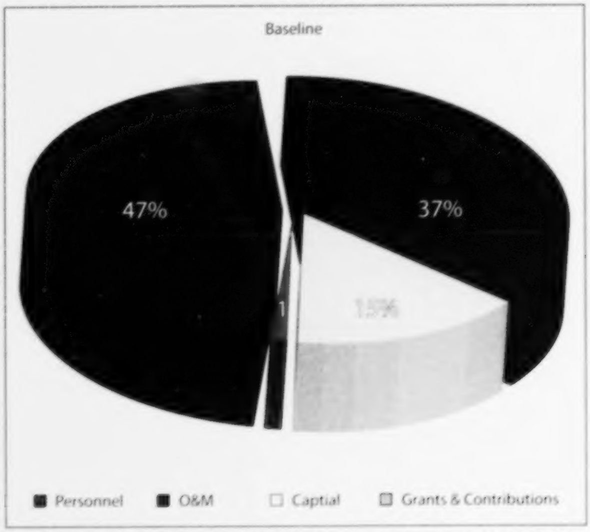


CHART 2 – SCENARIO 1 – CANADA FIRST STRATEGY ALLOCATION 20-YEAR AGGREGATE.

The capital infrastructure and readiness costs are likely embedded together in the strategy.[21] The analysis suggests that there is sufficient flexibility in the plan to adjust O&M to capital to meet the proposed program (Table 1 – Scenario 1). Essentially the *Canada First* strategy is a balanced plan, assuming that there is continued consensus and political will over the long term, based upon a two percent of GDP planning factor. It essentially restores a reasonable planning regime for the Department of National Defence, from which it can adjust to 'booms and busts' along the way.

The Challenges of 2008 - What about Inflation and Will?

However, there were two variables for which the plan could not account. The first was that of inflation. The second was the likelihood of sustained public and continued political goodwill toward defence needs. These variables had some bearing in 2008. They continue today, and they will be the source of possible friction for future budgetary adjustments. However, we can confidently test them within the model on some small scale. As demonstrated in 2008, the model will accept any inflation rate. A rate of four percent was chosen for this analysis to reflect the historical cost of military pay raises for a specific period. The historical rate is actually much higher. The selected rate was also applied to the proposed operations and maintenance costs to assess the impact. More relevant to the current situation, we also tested the shift in political will by removing the in-year support costs to reduce the budget ceiling to the baseline. The removal of in-year support costs from the model is an assessment of the impact of a shift of political mood upon the strategic plan over the long term. Confidence

Scenario	Personnel	O&M	Capital	Grants & Contributions	Total 20 Yr Spending
Baseline	$222,789.67	175,311.71	$71,787.69	$5,523.05	$475,412.13
1-51% Pers & all SP Costs	$250,110.18	$190,311.71	$44,467.18	$5,523.05	$490,412.13

TABLE 2 – BASELINE READJUSTED TO ANNOUNCE STRATEGY.

gram set out in *Canada First*. Baseline personnel costs were on the low end, representing 47 percent of total spending in 2010-11. The strategy proposes to spend 51 percent on Personnel costs. The fact that the government desired to increase personnel spending to 51 percent of budget *must* have an impact upon cash available across all pillars over the 20-year life of the strategy. *(see Table 1)*

The baseline was then adjusted to Scenario 1, to reflect the outcomes desired in *Canada First*.[17] The second iteration 'bumped' personnel costs to 51 percent of defence spending. The inferred in-year support costs of *Canada First* for prior capital purchases were also added back into the plan, straightlined, uninflated, and held at $750 million per year. The model, less the in-year support costs and capital as a residual, was inflated by two percent per year to raise defence spending for the period, amounting holding to the total aggregate costs of the $490 billion over the life of the plan. Scenario 1 in Table 2 confirmed the fiscal viability of the start line, and the viability of the program over the long-term assuming sustained support by the proponents of the plan.[18] This is a model without constraint. The department would be free to adjust from O&M to Capital in order to achieve any undefined infrastructure capital costs. There are $60 billion worth of equipment and other capital investment on the table. Fifteen billion has already been acquired, and, presumably, expensed. Consequently the $44.4 billion observed in Table 2 covers the remaining capital investment being planned in the *Canada First* strategy. Therefore, assuming continued government support, the basic plan presented in 2008 was affordable and sustainable, given a healthy Canadian economy over the long term as perceived at the time.

At first glance, the two percent framework appears to provide the department with a stable long-term planning base, assuming that annual inflation does not exceed two percent. Table 2 appears to confirm the viability of a two percent model increase, which appears sufficient for inflation, and assuming continued funding is available for the in-year support cost over the aggregate of 20 years. *(see Table 2)*

Chart 2 of Scenario 1 indicates close alignments with *Canada First*.[19] There are slight variances in the disposition of the chart, due to the Parliamentary Vote presentation. The proposed spending for personnel and capital costs of $250 billion and $45 billion respectively closely matches that laid out in the strategy. The infrastructure costs are likely embedded in the total O&M costs (Table 2) in this representation, however, they are discernable. The government proposes to spend $40 billion in infrastructure investment, and another $140 billion for operational readiness.[20] This closely matches the total for Operations and Maintenance found in Table 2.

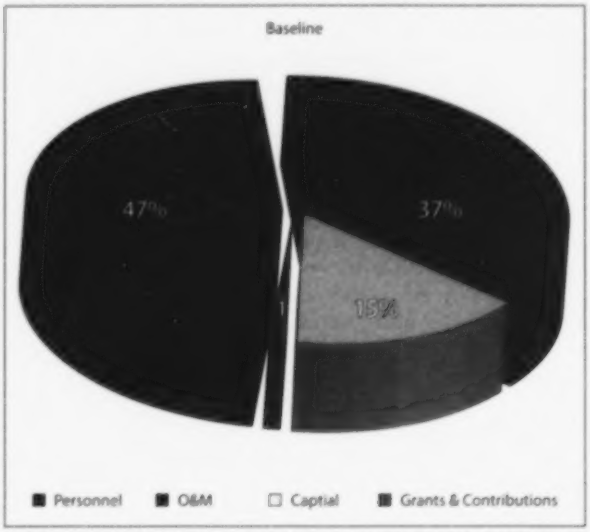


CHART 2 – SCENARIO 1 – CANADA FIRST STRATEGY ALLOCATION 20-YEAR AGGREGATE.

The capital infrastructure and readiness costs are likely embedded together in the strategy.[21] The analysis suggests that there is sufficient flexibility in the plan to adjust O&M to capital to meet the proposed program (Table 1 – Scenario 1). Essentially the *Canada First* strategy is a balanced plan, assuming that there is continued consensus and political will over the long term, based upon a two percent of GDP planning factor. It essentially restores a reasonable planning regime for the Department of National Defence, from which it can adjust to 'booms and busts' along the way.

The Challenges of 2008 - What about Inflation and Will?

However, there were two variables for which the plan could not account. The first was that of inflation. The second was the likelihood of sustained public and continued political goodwill toward defence needs. These variables had some bearing in 2008. They continue today, and they will be the source of possible friction for future budgetary adjustments. However, we can confidently test them within the model on some small scale. As demonstrated in 2008, the model will accept any inflation rate. A rate of four percent was chosen for this analysis to reflect the historical cost of military pay raises for a specific period. The historical rate is actually much higher. The selected rate was also applied to the proposed operations and maintenance costs to assess the impact. More relevant to the current situation, we also tested the shift in political will by removing the in-year support costs to reduce the budget ceiling to the baseline. The removal of in-year support costs from the model is an assessment of the impact of a shift of political mood upon the strategic plan over the long term. Confidence

Scenario	Personnel	O&M	Capital	Grants & Contributions	Total 20 Yr Spending
Baseline	$222,789.67	175,311.71	$71,787.69	$5,523.05	$475,412.13
1-51% Pers & all SP Costs	$250,110.18	$190,311.71	$44,467.18	$5,523.05	$490,412.13
2-51% Per - no Sp Costs	$252,158.59	$190,311.71	$27,3111.71	$5,523.05	$475,412.13

TABLE 3- IN-YEAR SUPPORT COST REMOVED – BUDGET REDUCED TO BASELINE

for continued support of the in-year support costs is only as good as the survivability of the current government.

At this point, we may start assessing the potential impacts of inflation and public/political will. The model was recalculated once again, inflating Operations and Maintenance, Grant and Contributions, and Capital Costs at a constant rate of two percent, while a four percent historical rate was applied to departmental personnel costs.[22] Likewise, the personnel costs were held at a 51 percent share, to match that proposed in *Canada First*.

We can see the effects of the removal of the in-year support costs in Table 3 – Scenario 2 below. *(see Table 3)*

A removal of in-year support cost for past capital procurements will mark an aggregate decline of $17 billion available in capital spending from $44.4 million to $27.4 million, should this occur early in the life of the plan. This is illustrative of how sensitive the program is to inflation and is indicative of the potential impact that it can wreak. The situation will only become exacerbated if inflation is greater than two percent over the life of the plan. The capital program will be constrained further if the in-year support costs are moved early on. The start of the removal of in-year support costs is now very evident in 2010, but from the 2008 analysis, an additional potential aggregate decline of $7.6 billion was possible (Table 4 – Scenario 3), which is an indication of how sensitive the program is to changing public/political will. *(see Table 4)*

The model is not perfect, but it does suggest that inflation and shifting political will have potential impacts upon future defence budgets under the *Canada First* strategy. The model suggests that there is nominal room for growth *if* inflation is held in check, and *if* there is continued support of the plan. Finally, a two percent planning factor may represent the maximum affordability threshold that is acceptable to Canadians. That test may be reflected in the results of the next general election.

Notwithstanding the fact that the government proposes aggregate spending of $490 billion over a 20-year period, money will no doubt be tight. The base budget is basically being adjusted for inflation. In other words, there is an assumption on the government's part that inflation will be constant for planning purposes, based upon a two percent inflation rate. It will work only if inflation is held *at* or *below* that limit.

Another factor that is beyond control of DND is that no government can commit another to agree to a long-term view unless there is virtual consensus by all political parties who have a high regard for the necessity of defence. No such consensus exists in Canada, other than tacitly. Defence is deemed necessary in so far as it is a required element of statehood, but in what capacity, how much, and how it is employed are other matters. Future governments will, no doubt, reassess prior spending priorities. New governments have new, possibly differing agendas. There is no long-term certainty for the *Canada First – Defence Strategy*, as it is not a White Paper. This will likely force new re-evaluations of the program more frequently, with the concomitant proviso that savings be redirected to higher priorities, either *within* or *outside* the department. Once re-evaluated, decisions will be based upon affordability, on how much, and on what is relevant to government in other spending priorities. Thus, the plan is under constant threat of review, decimation, or constraint. The defence establishment must face facts. Option reviews and key project deferrals are already occurring, and may well occur in future upon a change of government, if past history is any indicator.

However, what the current government has done by virtue of this strategy is to restore the planning regime and factors prevalent during the Cold War. Presumably, the government has expressed its national defence budget on the basis of a two percent of GDP policy.[23] This may represent real growth on the surface, but this investment is largely dependent upon the projected growth of the Canadian economy. Nominal growth is truly sensitive to the strength of the Canadian economy. Nominal growth can be positive for a period, but the resulting real growth can also concurrently be negative as the government has recognized in its strategy, namely, that inflation, coupled with a downturn in the economy, really 'bites.'[24] The economy does have bearing on

Scenario	Personnel	O&M	Capital	Grants & Contributions	Total 20 Yr Spending
Baseline	$222,789.67	$175,311.71	$71,787.69	$5,523.05	$475,412.13
1-51% Pers & all SP Costs	$250,110.18	$190,311.71	$44,467.18	$5,523.05	$490,412.13
2-51% Per - no Sp Costs	$252,158.59	$190,311.71	$27,3111.71	$5,523.05	$475,412.13
3-51% pers - Pers - O&M inflated	$252,158.59	$197,924.18	$19,806.30	$5,523.05	$475,412.13

TABLE 4 – EFFECTS OF INFLATION & REMOVAL OF IN-YEAR SUPPORT COSTS

US Navy photo FA2006-2053 by MCS 2nd Class Jason Swink

Two Canadian CF-18 *Hornets* and a CP-140 *Aurora* fly in formation off the coast of Hawaii in celebration of Canada Day, 1 July 2006, during Exercise *Rimpac 2006*.

future spending. It is indeed relevant. The defence budget will expand and contract upon the strength of Canada's future economy.

2010 - Through the Looking Glass

Two years have passed since the initial review and submission of this paper, and the author recently was tasked to update his thoughts on the issue. I believe the model and analysis remains as pertinent to the discussion of defence issues today as it did then. The conclusion that the base budget was basically being adjusted for inflation, and the assumption of a two percent inflation rate stands, but the passage of time has proven the difficulty of operating this strategy under conditions of economic constraint. We are starting to see the edges of the strategy unraveling as being no longer affordable in its entirety, given the change of national economic circumstances. Sure enough, the defence establishment is being forced down the road of options review and the deferral of some key projects, now evident in 2010.

"As inflationary pressures and deficits grow, so will taxpayer demand for relief."

The analysis at Table 3 is very suggestive of the route that will be taken and the options that will be used to address the growing deficit. The fact is that the Canadian government of 2010 must dig itself out of a deficit position. No doubt this will be done through the reduction of its discretionary spending. Defence represents one-fifth of that spending, and, in ways, it is the simplest one to target.[25] Thus, sustaining the two percent growth specified in the *Canada First* strategy will be exceedingly difficult. This is manifesting itself today through the deferral of training, the reduction of reserve force levels, the cancellation and/or deferral of capital procurement, and the constraints to operations and maintenance that are very evident. [26] This may well be a harbinger of change that marks the start of the removal of the in-year support costs (Table 3). After a fashion, it is like 'Alice looking through the looking glass' all over again, and is very reminiscent of the 'Decade of Darkness' for DND that commenced in 1994. [27]

That particular point in time was not propitious for positive change. The difference today is that 'defence' has a constituency that did not exist in 1994, in the press, with statesmen, or with the average citizen. Defence simply was not a high public priority. For example, Angus Reid conducted a public opinion survey in November 1999 that revealed that defence issues registered as a concern among only five percent of Canadians. It ranked twelfth in a list of 27 public policy issues of the day. In the public's ranking of three 'top-of-mind' public policy issues that required immediate attention from the federal government, those associated with defence were down two percentage points from prior surveys.[28] However, given the realities of life in the post-9/11 world, defence will not be an easy target choice this time around. [29] The problem will rest in *sustaining* Canadian support for defence. We see trends in 2010 suggesting that drastic cuts to military spending are not acceptable to the public, trends that were not present in 1994 and the decade thereafter.[30] Nonetheless, Canadians are sensitive to economic pressures on their pocketbooks, and some of our citizens continue to argue against the largesse of the defence budget.[31]

Conclusion

The government generously increased defence spending through the *Canada First* strategy. But the figure that may be required to revitalize Canada's military is probably significantly higher than that which we see at face. The strategy appeared affordable and well-reasoned, based upon a two percent model of GDP in 2008. However, we cannot escape the realities of 2010. That said, the strategy is not excessive by any means, given that it is an investment relative to Canada's growth, juxtaposed to a minimal military capability. While it appears to be a huge sum, it is a question of scale. For example, the United States budgeted $US22.5 billion [32] on pharmaceuticals, medical supplies, and health care for military members and families in 2008, approximately $6 billion more than the $16.8 billion Canada spent on its entire defence budget in the same year.[33] Canada can neither compete nor plan for defence on the same scale, but nonetheless, the nation must have a proper balance and capability to sustain operations and to meet its own interests and security needs.

We are entering a potentially unsettled period with respect to the recovery and growth of the Canadian economy. As inflationary pressures and deficits grow, so will taxpayer demand for relief. The defence budget, as a consequence, will be hammered on these two fronts. We must be realistic. Politics will address changing public concerns. The challenge for the department must be to continue restraint in costs of personnel, operations, and maintenance if it is to sustain the ambitious capital program announced in the *Canada First* strategy. Further, the strategy is only as good as the life of the current government. There is no guarantee that future governments will sustain this commitment. If the past is indeed prologue to the future, then we need to look no further back than to the 1990s for portents of directional change.

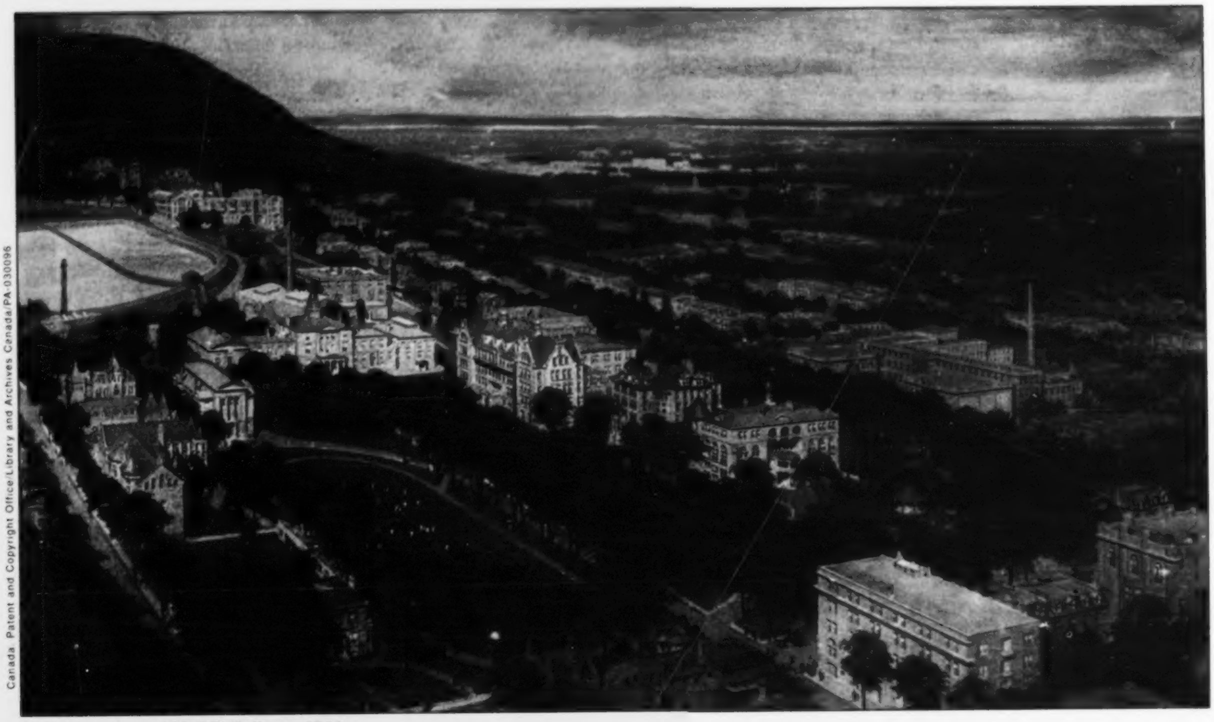
The *Canada First* strategy was a good first step to restoring Canada's reputation on the world stage. It was a necessary step to rebuilding the Canadian Forces. Canada has a very real need for its armed forces, whether they are employed at peace or at war. Defence buys more than 'boots on the ground,' and a nation cannot build a defence force overnight. The proposed investment in the *Canada First – Defence Strategy* goes a long way to protecting Canada's vital interests. A $30 billion annual investment, at the end of the day, is but a small insurance premium that protects Canadian interests and the Canadian economy. The Canadian Forces represents the front line of Canadian sovereignty. The *Canada First – Defence Strategy* will always be criticized by some as being "too much," or "too little," but from this observer's perspective, I believe it *was* – and still *is* – just right.

CMJ

NOTES

1. Douglas L. Bland (ed.), *Canada's National Defence – Volume 1 Defence Policy*, School of Policy Studies, Queens University, Kingston, Ontario, 1997. Specifically, Paul Hellyer, Minister of National Defence, and Lucien Cardin, Associate Minister of National Defence, *White Paper on Defence*, March 1964, p. 71. Donald S. Macdonald, Minister of National Defence, *Defence in the 70s - White Paper on Defence*, August, 1971, p. 132. Brian Mulroney, Prime Minister of Canada, and Perrin Beatty, Minister of National Defence, *Challenge and Commitment – A Defence Policy for Canada*, June 1987, p. 193. David Collenette, Minister of National Defence, *1994 Defence White Paper*, 1994, p. 294.
2. Canada, Office of the Prime Minister, The Right Honourable. Stephen Joseph Harper, and The Honourable Peter Gordon MacKay, *Canada First – Defence Strategy*, 19 June 2008, p. 3.
3. Janice Kennedy, "War? What war? Bland words feed our indifference," in The Ottawa Citizen, 13 July 2008, at http://www.canada.com/components/print.aspx?id=cedb783a-68a1-4a33-8243-2d43cf3b9f37&sponsor, accessed 13 July 2008. This is an example of what Defence may have to contend with in this economic climate. Ms. Kennedy opines "…[that] the country's current war is gouging the economy by billions of dollars at a time when skyrocketing oil prices are about to make the cost of life as we know it insupportable." She is concerned that incomes are becoming progressively inadequate, facing the rising increases in the cost of living. She is also concerned that our respected peacekeeping identity has changed, and that the government has embodied this in the *Canada First* strategy. She was *immediately* concerned with DND's spending $90 million for grenade launchers, which is more than five times the annual cost of food distributed by the Canadian Association of Foodbanks. Many Canadians undoubtedly share her point of view.
4. Canada, Office of the Prime Minister, The Right Honourable Stephen Harper, Prime Minister, The Honourable Peter Mackay, Minister of National Defence, and the Minister of Atlantic Canada Opportunities Agency, *PM unveils Canada First Defence Strategy*, 12 May 2008, Halifax, Nova Scotia, at http://pm.gc.ca/eng/media.asp?category=1&id=2095, accessed 16 May 2008.
5. Editorial, "Unveil Canada's defence strategy," in The Toronto Star, TheStar.com, at http://www.thestar.com/comment/article/425894, accessed 16 May 2008.
6. *Canada First – Defence Strategy*, p. 4.
7. Canada, Treasury Board of Canada, Supplementary Estimates (A), 2007-2008, for the Fiscal Year ending 31 March 2008 , pp. 201-204.
8. *Canada First – Defence Strategy*, pp. 4, 12.
9. *Ibid.*, p. 12, Chart 3, Note 1, and Note 2.

10. *Ibid.*, p. 12, Chart 3, Note 1, and Note 2 – The $100 billion figure cited by the government's critics comes in three parts:
    a. an approximate growth from 1.01 percent to 2 percent of GDP – $48 billion;
    b. $15 billion for in-year support costs from previous announcements and $15 billion previously announced as capital – a residual $15 billion is 'on the table' as in-year support costs over the life of the assets; and
    c. a residual of capital costs for new major fleet procurements amounting to $30 billion gleaned from total planned procurement of $50 billion beyond a 20-year period, minus $20 billion in the current strategy.
11. Kennedy, accessed 13 July 2008.
12. Canada, Department of National Defence, Assistant Deputy Minister (Finance and Corporate Services), Director Budget, *Making Sense out of Dollars 2000-2001 Edition.*, "Trend in Share of Federal Government Revenues." Since 1989-90, Personal Income Tax has increased slightly from 46 percent to 47 percent of total government revenue.
13. Contrast: Colin Kenny, "Despite Harper's promises, Canadian Forces still lacking, in *The Toronto Star*, 16 May 2008, at http://www.thestar.com/comment/article/425878, accessed 16 May 2008, To: Paul Robinson and Philippe Lagassé, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa, Letter to the Editor, "RE: Despite Harper's promises, Canadian Forces still lacking," in *The Toronto Star*, 19 May 2008, at http://www.thestar.com/comment/article/427266, accessed 19 May 2008.
14. NATO Reference materials:
    a. NATO Press Service, Press Release, M-DPC-2(1999) Financial and Economic Data Relating to NATO, 2 December 1999, Table 1 & Table 2;
    b. NATO Press Service, Press Release, M-DPC-2(95)115, Financial and Economic Data Relating to NATO, 29 November 1995, Table 1 & Table 2: and
    c. NATO Press Service, Press Release, M-DPC-2(91)105, Financial and Economic Data Relating to NATO, 12 December 1991, Table 1 & Table 2.
15. J.L Granatstein, *Whose War Is It? – How Canada can Survive in the Post-9/11 World* (Toronto: HarperCollins, 2007), pp. 5-16. The author provides a bleak scenario of Canada's immediate reaction to a hypothetical disaster in British Columbia with the limited resources then available. Juxtapose this to Canada's reaction to the Haitian disaster following the Defence Strategy investment of 2008. Dan Leger, "Canada in Haiti: doing the right thing well," in *The Chronicle Herald*, 25 January 2010, at http://thechronicleherald.ca/Opinion/1164200.html, accessed 29 January 2010. Mr. Leger was impressed with Canada's response to the Haitian emergency that was, in his opinion, swift, sure, and determined. The country was doing something worthwhile without miring itself in partisan politics. Canada was able to do what is right, helping people who needed help. This was accomplished within hours of the quake. It was a clear demonstration that Canada can respond quickly to an emergency far from home. But perhaps more importantly from this observer's viewpoint, the same response can be likewise applied to the hypothetical case presented by Granatstein (Note 15).
16. Treasury Board, Supplementary Estimates (A), 2007-2008, 31 March 2008, pp. 201-204.
17. Canada First – Defence Strategy, p. 12, Chart 3, Note 1.
18. *Ibid.*, p. 12, Chart 3.
19. *Ibid.*, p. 13, Chart 3a.
20. *Ibid.*, p. 12, Chart 3.
21. *Ibid.*
22. Canada, National Defence, DPPD Historical Rates, QR&O 204.21, GSO – Captain. Last Modified: 2003-02-03, at http://www.forces.gc.ca/dgcb/dppd/pay/engraph/204.21_e.asp?key=CAPTAIN&sidesection=3&sidecat=28&period=H, accessed 18 May 2008. The analysis was limited to a review of a post-moratorium pay increase for the period 1 April 1997 to 1 April 2005 for captains only. This yielded an average wage increase of 4 percent. A comprehensive review over a longer period yielded a higher historical wage rate increase. I chose to be conservative and applied a lower figure for the purposes of this analysis.
23. *Canada First – Defence Strategy*, p. 4.
24. *Ibid.*, p. 11, Chart 2 – Defence Average Growth (1986-87 to 2027), Selected Periods.
25. Campbell Clark, "Budget questions loom for Canadian soldiers," in *Tuesday's Globe and Mail*, 25 January 2010, at http://www.theglobeandmail.com/news/national/Somnia/article1443706/; accessed 26 January 2010.
26. Some examples include:
    a. "The wrong time to shortchange our military," in *The National Post*, 22 January 2010, at http://news.globaltv.com/world/story.html?id=2470262, accessed 23 January 2010. With respect to a $2-billion purchase of a fleet of Close Combat Vehicles.
    b. David Pugliese, "Canadian military tightens its belt further-DND scrambles to find another $233M in savings," in The Ottawa Citizen, 20 January 2010, at http://news.globaltv.com/world/story.html?id=2462157, accessed 29 January 2010. Cites reduction of training, budgets, deferrals, reduction of reserve positions to shift the savings to higher priorities.
    c. David Pugliese, "Air force threatens to ground Snowbirds - Brass accused of playing 'game of chicken' with government over proposed funding cuts," in *The Ottawa Citizen*, 2 May 2009, at http://www.ottawacitizen.com/Technology/force+threatens+ground+Snowbirds/1556026/story.html, accessed 2 May 2009.
27. Keynote Address by Chief of the Defence Staff General Rick Hillier at the 23rd Annual Seminar of the Conference of Defence Associations Institute, 16 February 2007, p. 3. A printed example of reference to the term, "Decade of Darkness."
28. National Defence, Director General Public Affairs, November 1999 Angus Reid Survey, *Canadians on Defence- Defence Issues Still Important to Canadians*, February 2000, at <C:\Documents and Settings\Gerry Madigan\My Documents\gerry\PhD Research Material\Book Defence in the 1990s\Chapter 4\New Folder\feb_e_00 canadians on defence.htm.>, accessed 23 October 2008.
29. Some examples include:
    a. Editorial, *National Post*, 22 January 2010. This aforementioned *National Post* editorial (Note 26A) concludes with an acknowledgement of the harsh fiscal realities, but also that having a capable military with global reach is worth paying the price.
    b. Colin Kenney, "Military readiness: Canada can't rely on luck to survive," in *The Chronicle Herald*, 30 April 2009, at http://thechronicleherald.ca/Letters/1119288.html, accessed 30 April 2009. The author argues "…[that] defence spending is discretionary, which is why the Liberals hammered the Canadian Forces so badly during their drive to cut the national debt in the 1990s." He further argues "…[that today] there is nothing in the pipeline to replace critical naval and air force equipment – stuff like ships and planes that are approaching obsolescence and take many years to plan for, order, and take delivery." He also mentions that although the defence budget has doubled since the arrival of the Harper government, it cannot get ahead of the procurement curve because of past penury.
30. Editorial, *The National Post*, 22 January 2010.
31. David Pugliese, "Air force threatens to ground Snowbirds…" Pugliese cites the Rideau Institute, which "…argues that the military's $18 billion budget is already too high."
32. United States of America, Department of Defense, Office of Management and Budget, *Budget2008*, at http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/defense.html, accessed 19 March 2008.
33. Canada, Treasury Board of Canada, *2008-09 Estimates, Parts I and II - The Government Expense Plan and The Main Estimates*, pp. 1-27, Table 12.


Canada: Patent and Copyright Office/Library and Archives Canada/PA-030096

Bird's eye view of McGill College, 1914.

McGILL'S CONTINGENT OF THE CANADIAN OFFICERS' TRAINING CORPS (COTC) 1912-1968

by Desmond Morton

Introduction

Montréal's McGill University led its Canadian counterparts when it organized its version of a college-based Officer Training Corps (OTC) in September 1912. The innovation came, of course, from the usual source for Canadian military innovations: Great Britain. The COTC would play a significant role in the university, contributing thousands of McGill undergraduates, male and female, to two world wars and to Canada's Cold War defenders. During its post-1945 years, McGill's COTC helped create hundreds of student summer jobs that, for a frugal student, covered tuition and living costs for the ensuing academic year. Like other institutions, the McGill COTC died – a victim of a federal government's reduced priority for defence, and the sweeping reconsideration of reserve officer provision in the newly-unified Canadian Forces. Despite its role in financing students, in the radical mood of the late 1960s McGill's COTC died virtually unmourned, save by a few who had given it their best years, and others who remembered both comradeship and a patriotic sense of self-sacrifice. Even remembrance of the University's war dead perished until the students themselves revived Remembrance Day at McGill during the 1990s.[1]

Background

Once Canada had contributed several thousand men to Great Britain's war with the two Boer republics in South Africa, its future as a dutiful auxiliary in Britain's war was virtually determined.[2] At the 1908 Imperial Conference, Canada formally committed itself to adopting British tactics, organization, arms, and equipment to guarantee the fullest possible integration of its forces with those of the British Empire. In a brief but significant burst of militarism, influential, wealthy and conservative opinion leaders from across the country formed the Canadian Defence League (CDL) in 1909 to urge citizens to adopt universal military training. As a preliminary, Laurier Liberals persuaded every province but Saskatchewan to compel boys in high school to participate in compulsory cadet training. As Member of Parliament (MP) for King's County in Nova Scotia, Laurier's defence minister, Sir

One of Canada's most distinguished historians, Desmond Morton, OC, CD, FRSC, *went to McGill in 1994 as founding director of the McGill Institute for the Study of Canada. The author of forty books on Canada's military, political, and industrial relations history, he is currently Major Hiram Mills Professor of History Emeritus at McGill and a Professor of History Emeritus at the University of Toronto.*

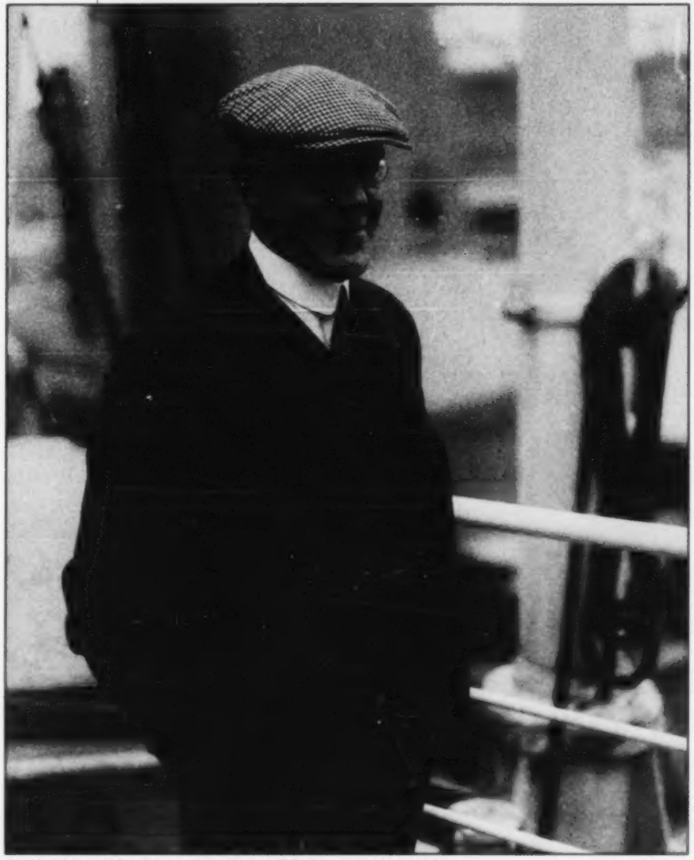
Frederick Borden, persuaded a sympathetic provincial government to compel would-be school teachers, male and female, to qualify in drill and physical training (PT). Male teachers were also required to qualify in marksmanship.

Such policies obviously claimed bipartisan and public approval.[3] The Conservatives' military critic, Colonel Sam Hughes, was an outspoken supporter of universal military training although he believed that the combination of training and patriotism would easily suffice to mobilize volunteers in the event of war. Colonel Hughes's brother, James Laughlin Hughes, was Toronto's inspector of schools. There, his feminist principles had supported equal pay for female and male teachers as well as extending the curriculum to include music and art. The privilege of drill and cadet training would be extended to all high school students, male *and* female. Such training, the Hughes brothers argued, improved both physique and awareness of the social order. "Boys," James Hughes advised teachers, "...should be trained to make a proper soldier-salute in passing any gentleman to whom a mark of respect is due. In passing a lady," he explained, "the salute should be given in a somewhat slower manner, and the hat should be raised slightly."[4]

Nor was cadet training rejected by French Canada. From the late 1870s, Quebec's Catholic *colleges* collected federal subsidies for cadet training. Using Ottawa's money to finance the cheapest imaginable physical training – military drill – troubled no constitutional consciences. If drill inculcated discipline and due subordination, *tant mieux!* One of Henri Bourassa's chief allies in fostering Canadien nationalism, Captain Armand Lavergne, assured Toronto's Canadian Military Institute that Quebec was staunchly behind juvenile military training. "There is no doubt that compulsory cadet service in the schools or educational houses of our country is most beneficial, as it teaches the young men the lesson of patriotism and citizenship and teaches them to have a sound mind in a sound body."[5]

War Clouds Looming

McGill's 1912 adventure in military training for its students was no mere 'knock off' from Canada's high schools; it was consciously imperial. During the Boer War, an acute shortage of suitable officers had persuaded the British army to look to universities as a source of young men of appropriate breeding and intelligence.[6] Officer training corps (OTCs) spread through institutions of higher learning in the 1900s as Britain, guided by Richard Haldane, the Secretary of State for War, began preparing Britain's army for what he anticipated as an approaching European war. British tradition had accepted a small voluntary regular army, officered by sons of the landed aristocracy and the professions. Expansion to the size needed for a European war led Haldane to merge the historic county militia and the Victorian era urban-based volunteers into a potentially huge Territorial Army. OTCs promised partially-trained officers for a partially-trained army. Enrolment was voluntary, and Haldane's Liberal principles ensured that OTC membership implied no compulsion to serve. Like Hughes, Haldane was confident that patriotism would suffice when the moment of decision came.


© Bettmann Collection/Corbis/U1722991NP

Sir Auckland Geddes aboard the SS *Mauretania*, 1922.

Few had been as keen on the OTC movement as a 1912 appointment to McGill's Faculty of Medicine. Dr. Auckland Geddes was a distinguished anatomist, born into a wealthy and prominent family. Despite Geddes's feeble eyesight, the army had reluctantly accepted him as an infantry officer in the Boer War, although it refused him a regular army commission on the same grounds. Appointed to an Edinburgh hospital after he was demobilized, Geddes promptly formed a Territorial Army medical unit in Scotland, and another, later, in Dublin, after he moved to the main medical school located there. In 1912, he came to McGill to please his Nova Scotia-born wife, and to fill the university's chair in anatomy.[7] Geddes found a congenial audience for his views, and soon became an apostle for the doctrine of universal military training in Canada, a goal already embraced by the CDL. McGill's Principal, William Peterson, was an ardent imperialist, as was the economist and humorist, Stephen Leacock. His dean, Herbert S. Birkett, was an officer in the Militia's medical corps, and McGill's medical historian, Sir Andrew Macphail, was an uncompromising enthusiast for military training for the young. Militarism, he insisted, was part of the spirit of the

age. "The school mistress, with her book and spectacles, has had her day in the training of boys; and sensible parents are longing for the drill sergeant carrying in his hand a good cleaning rod or a leather belt with a steel buckle at the end. That is the sovereign remedy for the hooliganism of the town and the loutishness of the country."[8]

The CDL and imperial triumphalism inspired Canada's closest brush with militarism. The spread of compulsory cadet training across Canada, backed by a significant campaign for military training for all Canadians, was echoed in Australia, where a similar movement was more successful. The League's version of militarism depended upon a tide of nativism reacting against the Liberal policy of mass European immigration to populate the West. Also, the presence of conscription in most European countries presented a threat to what Geddes, CDL leaders, and probably a majority of Canadians considered as their 'mother country,' Great Britain.[9] If young men could be compelled to train, Canada must imitate Britain by finding and training military officers and instructors within Canada's growing university system.

A key component of Canada's cadet movement was provided by a philanthropist already well-known to McGill University. Canada's High Commissioner in London, Donald Smith, (Lord Strathcona) had built a fortune from investments in the Canadian Pacific Railway and through the Hudson's Bay Company. He chose the 1909 Imperial Conference to announce a gift of a quarter-million dollars in prizes to encourage physical and military training in Canada. His money was reserved for public schools, but, true to the principles that led him to pave the way for women to study at McGill, he made his awards available to girls as well as boys. In October, 1910, Strathcona doubled his contribution to $500,000. In all provinces but Saskatchewan, agreements were signed with Ministers of Education or, in Quebec, with the Catholic and Protestant school commissions. [10] Robert Borden's defeat of Sir Wilfrid Laurier's Liberals in 1911 led to the selection of ultimate militarist Colonel Sam Hughes to the Militia Department, and gave the CDL hopes of early success. As minister, Hughes's first priority was a campaign to drive liquor out of "wet canteens" in militia camps, and from officers' messes. His reasons were consciously directed at those concerned with 'up-building' the young of Canada. No longer would physical fitness and the healthy military life under canvas be contaminated by booze and boozers.[11]

Passionately imperialist in ideology, McGill reflected the militarism of its age. In his official history of the university, Stanley Frost reminds us that McGill had provided students with a rifle range as early as 1903. By 1907, the university offered courses in military engineering, taught by British army officers to students in the applied sciences. As with British-based OTCs, such courses led to British and Canadian officers' commissions. In 1912, Captain Charles McKergow, one of McGill's engineering instructors, was contacted by a Montréal militia staff officer to organize an OTC for McGill students. Principal Peterson warmly approved, and promptly chaired a meeting where 125 young men promised to join if an organization got the go-ahead. After a mass meeting – with speeches from Colonel Crowe, commandant of the Royal Military College at Kingston, and local militia staff officers – 50 undergraduates signed up.[12] The Militia Department issued khaki caps, jackets, overcoats, and puttees, and corduroy breeches as well as a Mark II Ross rifle, a bayonet and belt. In the autumn of 1912, McGill's OTC took shape under Captain V.I. Smart of the 5th Royal Highlanders, who taught military engineering at McGill, with two companies, each consisting of 59 all ranks, and they held regular classes and drill sessions. The Joseph House, on the site of McGill's present McLennan Library, became the armoury. Colonel Jeffrey Burland of the Victoria Rifles agreed to become Honourary Colonel, and McGill's Chancellor, Lord Strathcona, donated $100,000 to equip the new COTC headquarters for its military role.[13]

McGill University's venture in officer training was proudly British in inspiration and affiliation. Young men who enrolled in the new McGill OTC were promised British army commissions as second lieutenants after three years of training, and a full lieutenancy after a fourth year. Ottawa approved a Canadian Officers' Training Corps (COTC), and allowed McGill to claim the first contingent. Laval University, whose students had long officered the local 9th Voltigeurs, followed. Although it had become the home and heart of the Canadian Defence League, Toronto's university begged off the COTC

Brown, Horace/Library and Archives Canada/PA-107281

Colonel Sam Hughes at the embryonic Camp Valcartier, 13 September 1914.

after its managers reckoned the costs. Principal Maurice Hutton of University College, who had proclaimed that it was impossible to have too much militarism but dangerously easy to have too little, had to explain to the press that University of Toronto students did not really have enough time to spare for military training.[14] By 1912, Canada was descending into an acute recession. Not even the promise of $500,000 from the Leonard family could persuade Queen's University's managers to get involved. By the spring of 1914, the CDL had collapsed under its perennial factionalism and lack of funds. Paradoxically, Canada's moment of militarism passed only a few months before the Great War began.

"McGill University's venture in officer training was proudly British in inspiration and affiliation."

The Great War

McGill's COTC almost shared its fate. After the Great War began, the War Office cancelled its OTC programs. Its staff officers and instructors were needed for the British Expeditionary Force (BEF). Across the Atlantic, McGill's contingent was also left in limbo. A surplus of militia officers overflowed the mobilization camp at Valcartier. As the Minister, Sam Hughes, and his acolytes struggled to organize a division-sized contingent of 20,000 out of 35,000 volunteers, officer shortages were hard to foresee. That changed only in 1915-1916, after Sir Robert Borden committed Canada to create an overseas army of a quarter million, and then half a million soldiers out of a peacetime militia of under 60,000 all ranks, and a total population of barely eight million people.

In 1913, a patriotic donor had sent the McGill battalion 500 pairs of snowshoes. Although McGill's COTC would boast of being the first OTC to manoeuvre in snow, the winter of 1914 saw virtually no snow in Montréal. However, the new Montréal High School, across University Avenue from McGill, built a rifle range that the University's COTC contingent *could* use. Henry Morgan's department store offered a warehouse on Beaver Hall Hill for the same purpose.[15] No longer certain that OTC training would gain them a commission, McGill's cadets drilled, recruited hundreds of fellow students, fired their rifles, and read the war news.

A belated concern for defending Canada itself, perhaps from Germans or even Fenians lurking in the neighbouring republic, inspired an unofficial home guard movement in Montréal and Toronto, based upon unspecified obligations. Some adventurous women decided that it was their duty to learn to shoot. McGill's male undergraduates were easily inspired, or bullied, or shamed into becoming early 20th Century warriors – learning how to 'slope arms' or 'form fours' in the ranks of the COTC. William Peterson, McGill's principal, was in England when the war began, but leading members of McGill's alumni association, the Graduates' Society – J.C. Kemp, Paul F. Sise, Allan Magee, George McDonald, Gregor Barclay, and Percival Molson – took the initiative by organizing a McGill Provisional Battalion from students, graduates, professors, and even citizens with no university connection. Major Auckland Geddes eagerly accepted the command, until mid-October, when he was summoned to England to become an infantry officer.[16] His successor in the McGill battalion was Lieutenant-Colonel Robert Starke of Montréal's Victoria Rifles. Starke soon made way for Allan A. Magee, an Ontario-trained lawyer and company director, and one of the OTC's original officers.

Geddes had imposed an appropriate rigour upon McGill battalion training. Attendance at drill was made compulsory. Saturdays included a hike over Mount Royal, marching 'on the double' through Westmount, and compulsory attendance at drill sessions during the week. The new regime soon eliminated portly old professors and aging business magnates eager to appear patriotic. Exhausted elders were assured that they could better do their duty by applauding from the sidewalks. Only personal illness or family bereavement was an acceptable excuse for skipping drill, and, as if the students had skipped a class, the penalty included a personal appearance before their dean. Frank Adams, the Dean of Practical Science (or engineering), and the Dean of Arts, Professor Walton, were privates in the McGill regiment. On 1 October 1914, the governor general, Prince Arthur, Duke of Connaught, reviewed the unit and urged its organizers to train officers for whatever engineering and medical units, "the Empire's War Lord," Lord Kitchener, might demand. Summoned home to England to

Orpen, William, Sir/Sir William Orpen Collection/Library and Archives Canada/accession no. 1991-76-1

Sir Robert Borden

perform his military obligations as a 'Territorial,' Geddes passed his command to Lieutenant-Colonel Allan A. Magee. After a November visit, the Minister of Militia, now *Sir* Sam Hughes, attempted to clarify the status of the McGill unit, declaring that the McGill battalion was now a thousand-member, eight-company unit of the COTC. Those who wished to qualify for Canadian commissions were given a deadline to declare their intentions.[17]

Soon thereafter, the contingent claimed its first casualty. Football player John Abbott, a lieutenant in the OTC, died after a sports accident had been aggravated by acute blood poisoning, attributed to his devotion to military training. A firing party accompanied his interment at Montréal's Protestant Cemetery.

Whatever its reputation in later years as an organ of radical pacifism, McGill's student-run newspaper, *The Daily*, was a fervent supporter of the wartime COTC, denouncing "slackers," who failed to enlist, or who skipped drill. McGill, it insisted, had a role in the world. On 3 November 1914, *The Daily* complained that although 925 men had enrolled in the McGill battalion, its largest parade had assembled a mere 412, "...a poor showing and disheartening to those who are devoting their time to the training of the men."[18] A bigger issue was whether the McGill soldiers would ever fight and die. "Is our university to stand idly by," it demanded, "while the future of all her ideas of liberty and progress is determined by the sword? Can she not strike for freedom? Is she important? Does a year, a place, a class, does the future of anyone matter, when all we have and are is at stake?" (*The Daily*, 1 October 1914) Although Sam Hughes had cautiously reminded onlookers that the COTC itself could not go to war, *The Daily* demanded, "... [a] McGill unit of some sort to take its place in the battle line."[19]

One answer was to raise a company under Captain Gregor Barclay to form part of Ottawa's 38th Battalion, then in the process of formation under a McGill graduate, Lieutenant-Colonel C.M. Edwards. Volunteers were scarce, as *The Daily*, for all its patriotic fervour, warned that joining the 38th would end a student's university career with a private's pay and trash his social status.[20] A better solution soon suggested itself. British army reservists living in Canada when war broke out had been spared the duty of reporting to their old units if they joined a special unit of the CEF known as the Princess Patricia's Canadian Light Infantry (PPCLI), named after the governor general's daughter. Given the competing pay scales – a shilling a day for a British private, four times as much ($1.10 a day) for a Canadian – a thousand trained British reservists were easily persuaded to enlist. By December 1914, the PPCLI was in the trenches. By the time Canadians had lost 6000 men to German gas and artillery at Ypres in April 1915, the Patricia's had also suffered formidable losses. What else could an elite unit expect? How could its ranks be filled? University students, already members of a social elite, provided opportune replacements. Members of the COTC across Canada were recruited into university companies, and despatched to fill the ranks of the Patricia's. The second of five such companies came mainly from McGill, as did its commander, Captain Percival Molson. Molson's prestige and that of the Patricia's seems to have overcome the resistance to fighting the war as a private soldier.[21] The company joined the Patricias shortly before its epic defensive battle at Hooge in June 1916, and the losses among the Montréalers were heavy.[22]

Why Don't They Come?... CWM 19880262-001, © Canadian War Museum

Like other universities, McGill's medical faculty organized medical units, among them No. 3 Canadian General Hospital. The Royal Victoria Hospital, a McGill affiliate, recruited most of the nursing sisters. No. 3 General Hospital also attracted the poetic Boer War veteran, Professor John McCrae, previously serving as a unit medical officer.

Sending university students to fill the ranks of the PPCLI was as much a waste of trained manpower as was the PPCLI itself. The raw battalions of the First Contingent badly needed both trained soldiers and highly-motivated leaders. In1915, the CEF organization exploded. By early 1916, the initial 18 battalions at Valcartier had become 270 battalions, each needing 30 or more officers, not to mention the officer needs of artillery batteries, engineer companies, and a score of mounted rifles regiments. One of the new battalions, the 148th, was commanded and organized by Colonel Magee, and recruited essentially through McGill, with a focus for Montréal anglophones. The headquarters were established in the old high school on Peel Street, and a yellow card with a small mirror was posted around the cam-

pus." This man is wanted by the 148th Battalion," it declared to whatever face appeared in the mirror. Like most of the new CEF battalions, the 148th was fated to be broken up for reinforcements in England. Its colours and traditions were entrusted to the University. Magee himself returned from the war with a Distinguished Service Order (DSO), joined McGill's Board of Governors in 1939, and served as an advisor to the Minister of National Defence in the 1940s.[23]

"By the time Canadians had lost 6000 men to German gas and artillery at Ypres in April 1915, the Patricia's had also suffered formidable losses."

Two siege artillery batteries were also recruited at McGill – the 7th in 1916, and the 10th in 1917 – on the argument that officers in the heavy artillery had a professional need for McGill's mathematical expertise. Probably the best-known survivor, Sergeant Brooke Claxton, reserved his greatest gifts for the practice of law and politics as Minister of National Defence in the Louis St. Laurent government, and as the founding Chair of the Canada Council. Late in 1918, too late for the war, Ottawa recruited a "university tank battalion," to which McGill contributed 26 officers and 186 non-commissioned members.[24]

While COTC came chiefly from Arts, Sciences, and Engineering faculties, almost everyone associated with McGill felt compelled to join the war effort. Women who had learned how to drive offered to operate ambulances, and to replace male chauffeurs, so they could enlist. Others studied first aid and qualified for the Voluntary Aid Detachment (VAD). Helen Reid, one of McGill's earliest women graduates, became the central figure in Montréal's branch of the Canadian Patriotic Family, a charity established to raise funds for soldiers' families – often left destitute while the Militia Department struggled with the paperwork involved in providing them with a separation allowance.[25]

VAD Nursing Members ... CWM 19920143-009, © Canadian War Museum

In all, McGill official historian Stanley Frost reported, over 3000 McGill students and alumni enlisted in the war; of this number, 383, or 12 percent of them, died.[26] Despite the OTC, most McGill students began in the ranks. By 1917, the Canadian Corps found most of its officers from its own ranks. Combat experience and demonstrated leadership were more reputable qualifications than a signature by a militia colonel approving a commission for the son of a family friend. Two members of McGill's university community, Captain F.A.C Scrimger, and Private Fred Fisher, earned the Victoria Cross. Colonel John McCrae, dead of pneumonia in 1918, left us one of Canada's best-known poems, *In Flanders Fields*.

The war cost Canada about 65,000 young lives, and left as many permanently mutilated in body and mind, not to mention about 30,000 war widows and their orphans. Canada was deeply divided, profoundly in debt, and only partly cured of the belief that protecting Britain's Empire was the country's first duty. The huge and unexpected cost of the war, as well as its shabby results, deterred most Canadians from embracing collective security under the League of Nations.

Between the Wars

Despite its limited wartime role in officer production, McGill's COTC was reinstated in 1920 as a source of officers for all three of Canada's post-war armed forces. That year, the Conference of Canadian Universities sat through an earnest lecture from Colonel Magee, who insisted that officers raised from the ranks lacked the social breeding or the intellectual energy to match university students. University-based OTCs, he insisted, must be part of Canada's future. Potential infantry and cavalry officers, he explained, needed the most training. Since arts students had the lightest course load, they were the most suitable candidates. Engineers and doctors were a different case. He made no reference to his fellow lawyers.[27]

After the war, the ardent militarism that had fuelled the COTC's birth had largely evaporated. Chosen in 1919 to succeed Peterson because of his wartime services to the Empire, Auckland Geddes chose instead to remain in Lloyd George's post-war government, and to become Britain's ambassador to Washington. He was quickly replaced by an even more famous wartime figure, Lieutenant-General Sir Arthur Currie, whose prestige as commander of the Canadian Corps compensated

Let's Go – CANADA!, CWM 19800094-006, © Canadian War Museum

for his lack of any academic diploma. Veterans filled McGill classrooms, and Currie brought a commitment to learning and remembering students' names, and a firm sense of his authority when bullied by wealthy members of the McGill Board. He was less successful in persuading post-war governments to honour the wartime pledge of $100,000 to build an armouries and drill hall for the McGill COTC.[28]

Despite Colonel Magee's stirring challenge, like most of Canada's armed forces between the world wars, COTC contingents struggled with apathy and ridicule. Most militia commissions carried little prestige, the training was repetitious and boring – and it had to be cheap. COTC members drilled in McGill basements, or at Mount Bruno, and spent their summers in tents at Farnham or at Mount Bruno. One interwar member, Ben Mendelsohn, remembered joining in 1934, on his father's advice that Germany would provoke another war and it would be good to know something about the army. In May 1939, Mendelsohn found himself a job, quit McGill and the COTC, and added his name to the reserve of officers as a lieutenant.[29] On 10 September 1939, the day Canada declared war, the McGill contingent boasted only 39 members.

The Second World War

By most standards, Canada was significantly less prepared for the Second World War than it had been for the First World War. Its chief asset was a set of precedents, and the thousands of middle-aged veterans who had shared them. Principal Douglas, an American, resigned on the eve of war, and the leadership offered by Principal Peterson in 1914 was missing. By 12 September 1939, McGill's contingent boasted just 85 members. Colonel A.A. Magee took over as acting commanding officer and promptly summoned ex-CEF officers and RMC ex-cadets to plan training courses for instructors. Establishment strength was set, as in 1914, at a thousand cadets, plus 150 more from the Macdonald College campus on Montréal's West Island, where McGill had located its faculties of Agriculture, Education, and Home Economics. Construction of Currie Hall, McGill's long-awaited gymnasium and drill hall, began that autumn. Magee's efforts led to a machine-gun course being delivered by Montréal's Royal Canadian Hussars in their own armoury. The CO of the Hussars, Colonel W.C. Nicholson, boasted that 30 veterans had switched business suits for old trousers and sweat shirts to relearn old skills. "It does your heart good to see them," he told *The Montreal Herald*. "They are bubbling over with enthusiasm and anxious to get right down to business. It is remarkable how quickly they pick it up after such a long lay-off from machine gunnery."[30] Montréal alderman J. Alex Edmison announced that Queen's University graduates could form a platoon of the McGill COTC if enough of them volunteered.[31]

Yousuf Karsh/Library and Archives Canada PA-034104

General A.G.L. McNaughton, General Officer Commanding of the 1st Canadian Division, 1939.

By October, enrolment had reached 700, consisting of 395 graduates and 305 undergraduates. The official strength was limited to the 1914 figure of a thousand, with a further contingent of 150 members from Macdonald College. By the end of 1939, total strength had climbed to 1175 members as the grim reality of the war slowly captured minds. On 13 September, for example, the McGill football team interrupted practice to allow some members to perform military drill. By 26 September, the entire team had agreed to drill. In November, the Graduate Society spent $1,200 to give the somewhat ragged university band new uniforms, a white shirt and trousers, a red cape and hat, "...smart but not gaudy and serviceable in all kinds of weather," the Society assured its members, and then urged band members to join the COTC en masse. The band accepted the uniforms, but politely refused to enlist.[32] On 4 November, the COTC was a conspicuous presence at Molson Stadium when McGill footballers defeated their counterparts from Queen's University. At the end of the game, the COTC formed up on the field and marched past, and a distinguished former McGill professor, Major-General A.G.L. McNaughton, designated to command Canadian soldiers overseas, took the salute. In November, the *Montreal Star* reported that 400 McGill cadets, including a hundred from the Macdonald campus, "...had been knocked almost dizzy by camouflage and tear gas" during a tactical exercise organized by the Royal Canadian Dragoons near their barracks at St-Jean. A platoon of Dragoons, hidden in a forest, demonstrated field craft skills to astonished journalists and COTC cadets.[33]

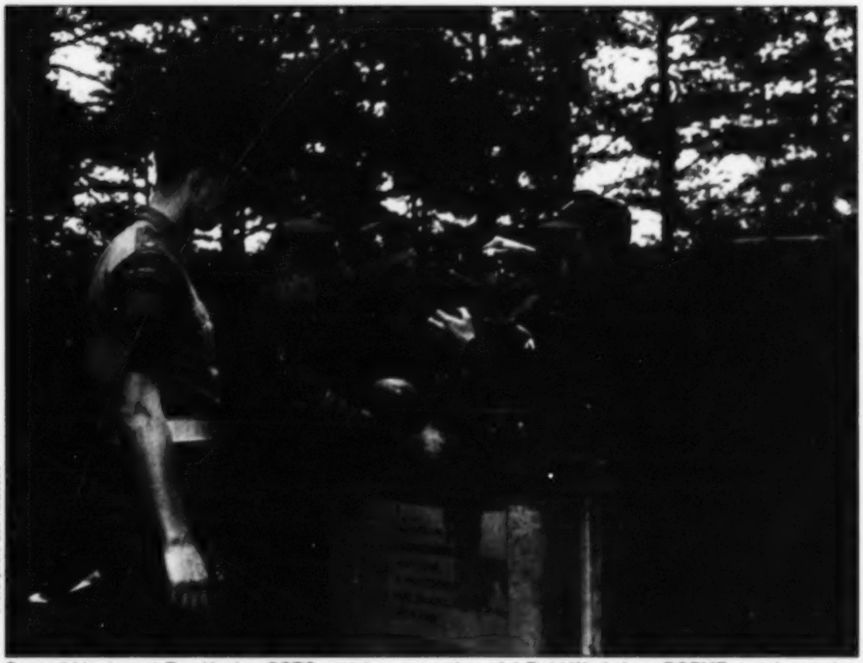
Canada. Dept. of National Defence/Library and Archives Canada/PA-142430

The Right Honourable W.L. Mackenzie King and General A.G.L. McNaughton with officers of the 1st Medium Regiment, Royal Canadian Artillery, 26 August 1941.

From the outset, the COTC at campuses across Canada were expected to train officers, not just recruits. Colonel Magee's message in 1920, that officers from the ranks lacked the social polish or intellectual energy for their role, had apparently been accepted at Militia Headquarters. To provide facilities, McGill had used Principal Currie's death in 1933 to find funds for a badly-overdue armoury and gymnasium, as well as for a functional memorial to the university's war dead. Construction began in the autumn of 1939. As a war economy replaced the Depression, the estimated cost of the structure, $280,000, had risen to $294,000. Lady Strathcona had contributed $100,000 for the building, and McGill's Graduates Society had committed $175,000. As costs soared, the alumni discreetly boosted their gift to $189,000 to cover the overrun. For their part, the contractors pledged to hurry completion. Once finished, Currie Hall provided the biggest armoury drill floor in Montréal. The first year of the war ended with day and evening reviews of the COTC by McGill's new principal, Dr. Cyril James. Colonel Magee commanded both the day and evening contingents, and the contractors laid rough planks as a hurried substitute for the eventual flooring.

Should McGill's COTC provide academic specialists to different branches of the army? Magee organized the 1939 COTC in eight companies, creating distinct platoons and sections for those seeking commissions in the infantry, artillery, engineering, medical corps, surveying, the air force, and even cavalry and armoured car units. The artillery cadets moved to the Craig Street armoury, where a militia artillery regiment could demonstrate its equipment and skills.[34] The Joint Air Training Plan, better known now as the BCATP, invited McGill to offer faculty and students specializing in mathematics and physics to train future navigators. Half the volunteers came from the COTC, half had not served, but all were honours graduates in mathematics and physics.[35]

By June 1940, Great War precedents were superseded by apprehensions with respect to Britain's imminent defeat. Most people added *Blitzkrieg* to their vocabulary. William Lyon Mackenzie King, the Liberal Prime Minister, telephoned President Franklin Delano Roosevelt and, as confirmed by a press release from Ogdensburg, New York, on 17 August 1940, shifted Canada from British protection to a nervous dependence upon the American empire. A National Resources Mobilization Act (NRMA) established conscription for home defence. If young French Canadians could be forced to serve, so could healthy male McGill undergraduates, unless they were busy learning skills useful to the war effort. The COTC ceased to be optional. The McGill band was now required to join. Currie Hall was delivered, none too soon, complete with a Memorial Hall, where, relatives of dead students were assured, McGill's war dead would never be forgotten. The toll of another war soon grew. Male students could stay in university only if they trained with the COTC, and followed approved courses. Forty conscientious objectors protested and, at the insistence of McGill's



CFJIC photo 288-IMG0006

Second Lieutenant Ray Hache, COTC, watches a member of 4 Field Workshop, RCEME, repair a motor, June 1960.

McGill's wartime COTC was formally disbanded in 1946. All serving officers and candidates were struck off strength; stores and equipment were returned. The reformed COTC would serve only the army. McGill's peacetime COTC cadre permitted a lieutenant-colonel and his second-in-command, three majors as instructors, and a captain, posted from the army's Active Force, as the Resident Staff Officer (RSO). The other services provided comparable staff support for their cadet contingents.

Enrolment for the new COTC began late in the summer of 1946. Two hundred applied, but, thanks to strict branch quotas, only 101 cadets were accepted. The Medical Corps had 17 cadets, the infantry only 11 and five chose the signals profession. Two-thirds of those enrolled were war veterans. In a decision particularly damaging to McGill and other Quebec and Maritime universities, Ottawa insisted that, as well as the ability to manage both the university's academic requirements and up to 40 hours of military training per term, the educational prerequisite would be senior matriculation, as provided by the provinces west of the Ottawa River.

Board of Governors, faced threats of expulsion. Two obdurate students were suspended. When the NRMA eventually conceded the possibility of alternative service, the two were cautiously reinstated.[36]

By the end of the Second World War, under Lieutenant-Colonel J.M. Morris, McGill's COTC claimed to have trained 7000 in its ranks, of whom 5568 had volunteered for service overseas. Of that number, 298 died or were killed (more with the RCAF than with the army), and 627 were decorated for their services.

The Cold War

The post-war 'victory' era was short-lived. Ottawa demobilized as fully as it could, and McGill took over the former RCAF base at St-Jean to accommodate a flood of returning veterans in professional programs. Canada returned to virtually the same military organization as in 1939 – a modest regular force of sailors, soldiers, and airmen, as well as volunteer reserve sailors in 'stone frigates' across Canada, a semi-trained, largely unequipped reserve army, and an auxiliary air force organized and equipped to do whatever the regulars needed them to do. Wartime officer training programs lapsed. In 1946, a modestly revised COTC and separate University Naval Training Divisions (UNTD) for the navy, and an air force University Reserve Training Program (URTP) suggested that almost all officers for both regular and reserve forces would be university graduates. Members would get most of their training in two successive four-month summer camps provided by their respective service or branch. During the academic term, would-be officers would spend an evening a week at drill and attending lectures.

Cadets also had to demonstrate 'Good Fellowship,' presumably through a McGill COTC Officer's Mess, created in Currie Hall during the war as a vital element of officer training. The mess continued in peacetime. Former and future COTC officers could join what was, in effect, a campus-based drinking club. So could university officials who joined the 3946-XO Association, managed by Major E.L. Greenwood.

The activities, management, and annual general meetings of the McGill Officers' Mess dominate the contingent's post-war archives. A thick correspondence records the reluctance of the Department of National Defence (DND) to reimburse McGill for the space allocated to the COTC mess. Peter Rehak, a distinguished McGill-educated journalist, owes his place in McGill's COTC archives to a photo during a mess dinner, described as, "...just before Rehak fell off his chair." The mess, inconceivable in the days of Sir Sam Hughes and a more puritanical era, had been unthinkable before the war. Now it became a core feature of military life at McGill, complete with cocktail parties, mess dinners, and an annual regimental ball. In return, and with some reluctance, DND rented the premises in Currie Hall from the university.[37] COTC members were reminded that King's Regulations forbade guests from paying for their own drinks. A host must meet the expenses of those he invited to the premises. If the mess was loaned to another organization,

COTC members were strictly excluded. Although a ladies committee was thanked for refurbishing the mess and its furnishings, it remained an all-male club until the 1950s when first the RCAF, and then the other services, cautiously accepted women in their commissioned ranks. The mess in the Currie Gymnasium also housed a military library, where COTC cadets could borrow pamphlets and military texts on their parade nights.

Summer training paid COTC members the equivalent of a second lieutenant's salary for three months.[38] Added to 16 paid days during the winter, it was enough for a frugal student to meet tuition and living costs for the ensuing academic year. Two years of training qualified a cadet for the lowest officer rank. After the Cold War began, and Canada kept a front-line brigade in Europe, a select few cadets spent a third year overseas with a unit of their chosen branch, sharing more realistic manoeuvres, and seeing the sights of Western Europe. Another preoccupation of the post-1945 McGill COTC was rescuing its regimental funds from DND, which had swallowed them in the 1946 reorganization, and then paid part of the sum to the university to maintain war memorials on McGill's two campuses. The balance of the accumulated funds ($41,560.00 in 1949) was held as a trust fund, "...to be expended in the interests or for the benefit of the McGill University Contingent, COTC or its successors."[39]

Second Lieutenant Merchant, COTC, serving in Europe with 1st Battalion, The Black Watch (Royal Highland Regiment of Canada), leads a patrol past a German windmill, July 1960.

The prolonged Cold War provided a rationale for the COTC and its counterparts, but staff officers had no trouble detecting apathy and indifference to the minutiae of internal administration, and such activities as a sports program organized for Montréal's reserve units. A baseball team 'proved a hard sell' to a unit whose members were scattered across Canada during the warmer months. A rifle team proved rather more competitive. While the strength of the three services' cadet contingents varied, the venerable COTC was, by no means, the largest of the three. In 1956, for example, group photos reveal 48 COTC cadets, 49 members of the University Naval Training Division (UNTD), and 135 officers and flight cadets in Wing Commander C.D. Solin's University Reserve Training Program.[40]

Disbandment in 1968

On 1 May 1968, all university-based officer training programs ceased across Canada. Lieutenant-Colonel W.E. Haviland, the last commanding officer of the McGill COTC, insisted that the decision had nothing to do with the controversial government program to unify the three armed forces, but it was an economy that Unification made easier for all three of them. Nor was it due, as some contemporaries would allege, to Pierre Elliott Trudeau, whose selection as both Liberal Party leader and prime minister came a month after the decision was taken. No doubt, of course, that the decision had his assent. What is a little astonishing for a program that helped many students finance their university experience was the absence of dissent or even interest. In its last appearance in *Old McGill*, the graduating students' yearbook, the COTC mustered four officers, a sergeant-clerk, and only eight cadets. The McGill URTP squadron also displayed four officers and 18 cadets – one, a smiling young woman upon whose bosom a handsome young man in the back row has placed a possessive hand.[41] Cadets from McGill's Naval Training Division did not even make an appearance.[42]

The need for economy was a major argument for unifying the three Canadian services. Coming together reminded the three formerly independent services that university-based officer training had not given great value for the money. Staff and facilities needed to maintain scores of contingents across Canada and to provide specialized summer courses at virtually every service or branch training facility. The 1960s were a time of student radicalism and political dissent north and south of the 48th Parallel, and many American universities had disbanded their reserve officer training contingents or ROTCs to remove a target for campus militants. The 1912 militarism which had brought the COTC to life at McGill was as faded a memory as the 1915

demand from the *McGill Daily* that Ottawa hurry up and give students a way to offer up their lives for King and Empire. Those who mourned the closing of the officers' mess would hardly stage a demonstration at McGill's Roddick Gates. On 3 February 1968, 68 COTC veterans met at the mess in the Currie Gymnasium, including four 'originals' from 1912, as well as Brigadier J.A. De la Lanne, commissioned from the ranks in the First World War, and the winner of a Military Cross and Bar. De la Lanne had become a successful chartered accountant and had served as the Canadian Army's Vice-Adjutant-General in the Second World War.[43] After 56 years in being, the McGill COTC was history. The Memorial Hall was soon forgotten, and, because the ground had heaved under the Memorial doors, it became inaccessible. Despite the solemn rhetoric of remembrance, or even the COTC Volunteer Memorial Fund, McGill's administration felt little pressure to pay for repairs. Whatever the rhetoric of 1940, the university had even allowed Remembrance Day to lapse until students themselves organized a service in 1994.[44]

CMJ

NOTES

1. This article began life as a presidential lecture to the James McGill Society, an organization devoted to preserving McGill's history. I cheerfully acknowledge the assistance of Gordon Burr and the staff of McGill's Archives, and of a number of former COTC members, and, most particularly, the support of the university's historians, Dr. Stanley Brice Frost and Dr. Peter McNally.
2. On this development, see R.A. Preston, Canada and "Imperial Defence" (Toronto: University of Toronto Press, 1967); and Norman Penlington, Canada and Imperialism (Toronto: University of Toronto Press, 1965).
3. On the cadet movement, see Desmond Morton, "The Cadet Movement in the Moment of Canadian Militarism, 1900-1914," in Journal of Canadian Studies, Vol. XIII, No. 2, pp. 56-62.
4. James L. Hughes, "Drill in Schools," in The Canadian School Journal, Vol. I, No. 7, December, 1877, p. 112.
5. Armand Lavergne, "National Defence as Viewed by French Canadians," in Proceedings of the Canadian Military Institute, 1909-10, (19 November 1910), p. 99.
6. This origin is claimed by Colonel A.A .Magee in his Address to the Conference of Canadian Universities at Quebec, 18 May 1920, pp. 1-2.
7. On Geddes, see Oxford Dictionary of National Biography (Oxford: Oxford University Press, 2004) XXI, p. 693; and Stanley B. Frost, McGill University: For the Advancement of Learning, Vol. II, pp. 99, 109.
8. Andrew Macphail, "Theory and Practice," in University Magazine, XII, October 1913, p. 196.
9. On the formation of the Canadian Defence League, see Morton, "The Cadet Movement," pp. 62-63 and following pages.
10. Ibid., pp. 62-63. The donation helped inspire the formation of the CDL in Toronto. See its periodical: Canadian Defence, Vol. III, No. 7, January 1912.
11. See Desmond Morton, A Military History of Canada (Toronto, McClelland & Stewart, 2007), 5th Edition, pp. 126-127. Laurier's defence minister, his cousin, Sir Frederick, urged Hughes' selection despite the prime minister's deep misgivings. Under the Liberals, Hughes had been promoted to colonel and had powerfully influenced the selection of the Ross Rifle, a fact the Liberals enthusiastically exploited when its many defects became apparent.
12. McGill Daily, 2 October 1939, p. 1.
13. Old McGill, Vol. XVII, 1914, p. 194.
14. Hutton interview, in Toronto Globe, 12 December 1913.
15. McGill Daily, 10 January 1915.
16. An early and painful fall from his horse left Geddes no alternative to staff duties at BEF headquarters. By the end of 1916, David Lloyd George had placed him in charge of Britain's national service system, after insisting that he serve as a newly-elected MP, not as a medical doctor. He used his position to prioritize the labour needs of war industries, and to deplore the heavy casualties imposed by the British Army's generals. He remained part of the government until McGill's Board of Governors chose him as a successor to an exhausted Principal Peterson. Geddes insisted upon remaining in Lloyd George's Cabinet, and became British ambassador in Washington. (Oxford DNB, Vol. XXI, p. 693.)
17. McGill Daily, 4 November 1914. Hughes' announcement led to a modest controversy, inspired by the pro-Liberal Montreal Herald. At the time, the traditional 50-man militia company, up to eight to a peacetime battalion, had been replaced by the British with battalions of four double-sized companies. Each organization required a distinct drillbook. The original CEF had reorganized twice, even before it left Valcartier. Had McGill been given the right or wrong drillbooks? The Herald hoped for a scandal. McGill's leaders refused to play.
18. McGill Daily, 6 November 1914.
19. Ibid., 1 October 1914.
20. Ibid., 4 February 1915.
21. Molson was not just the scion of the prominent brewing family. He had also been an outstanding athlete and student during his McGill years. Killed by a German artillery shell in 1917, he left McGill $75,000 to construct the badly-needed football stadium that still bears his name. See Frost, McGill, Vol. II, p. 103.
22. They were recalled by Maurice Pope, a McGill-trained engineer, serving overseas with the CEF. See M.A. Pope, Soldiers and Politicians: The Memoirs of Lt. Gen. Maurice A. Pope CB, MC, (Toronto, 1962).
23. On Magee, see The Canadian Who's Who, Vol. XI, 1957, p. 688; and Obituary, McGill News, Fall 1961, p. 21.
24. Frost, McGill, Vol. II, p. 99.
25. On Reid and family issues, see Morton, Fight or Pay: Soldiers' Families in the Great War (Vancouver: University of British Columbia Press, 2004).
26. Frost, McGill, Vol. II, p. 101.
27. See Lieutenant-Colonel A.A. Magee, "Address to the Conference of Canadian Universities at Quebec City," 18 May 1920, pp. 1-10.
28. See Frost, McGill, Vol. II, p. 123. By the time Ottawa had issued a clear refusal, other funds collected by the university for a gymnasium had been spent, and the advent of the Depression spelled an end to such a project, until the death of sir Arthur Currie at the end of 1933 raised the need for an appropriate memorial.(Frost, Ibid., Vol. II, p. 223.)
29. Mendelsohn's account was provided by Wes Cross of the McGill Archives from the McGill Remembers website.
30. Montreal Herald, 27 September 1939.
31. As announced by Ibid., 21 September 1939.
32. McGill News, Autumn 1939. Embarrassed to admit the band's refusal to conform to McGill's alumni's wishes, the editor cheerfully predicted: "...[that] it is expected that within a year or so, it will be accepted."
33. Montreal Star, 23 November 1939.
34. McGill Daily, 9 November 1939.
35. Ibid., 19 December 1939.
36. Frost, McGill, Vol. II, p. 219.
37. The negotiations provide a constant theme to the Minutes of the Annual General Meeting of the Mess Committee. See McGill Archives, COTC, 1 March 1947 and 14 October 1947.
38. Judge Keith Ham remembered earning $165 a month in the early 1950s as a cadet in the Royal Canadian Artillery. He travelled to Shilo, the RCA School, by delivering a new car from Oshawa or Windsor to its new owner in the west.
39. COTC Annual General Meeting, 21 March 1949, Page 2. (According to Colonel J.M. Morris, the former commanding officer, the funds had been contributed by members transferring their pay to the contingent during the early years of the Second World War, when the contingent was penniless, to help create a COTC Volunteer Memorial Trust as a contribution to a memorial hall in the Currie Gymnasium.)
40. Old McGill, 1956, pp. 113, 370, and 374.
41. Ibid., 1968, p. 285.
42. See complete Old McGill, 1968.
43. McGill News, Vol. XLIX, No. 2, March 1968.
44. An early service of the McGill Institute for the Study of Canada was to provide a piper from the Black Watch after students had made a request for assistance.

Library and Archives Canada/John David Kelly collection/C-000273

Battle of Queenston Heights.

THE FORGOTTEN MAN WHO SAVED CANADA AT QUEENSTON HEIGHTS

by Robert Vineberg

Introduction

Every Canadian who has learned about the Battle of Queenston Heights knows that Major-General Sir Isaac Brock died leading a valiant charge that defeated the Americans, and forced them to retreat back across the Niagara Frontier. The soaring monument above the battlefield in his honour celebrates him as the victor. However, this is all myth. In actual fact, at the moment he died, the British and Canadians were losing the battle, and the Americans were solidifying their positions on the heights. If this situation had not been reversed, the Americans would have consolidated their position on the Canadian side of Niagara, and, in all likelihood, Upper Canada would have capitulated.

Who then won the battle, and why is he not remembered?

Queenston Heights after Brock

The man who took command following Brock's death was another major general, Roger Hale Sheaffe. He was commander of the Niagara Frontier, holding the same rank as Brock, but junior in seniority, and, therefore, under the command of Brock – who had not only been the senior British commander in Upper Canada, but also the president of the civil administration. Upon Brock's death, Sheaffe inherited both positions, but, on 13 October 1812, his major concern was the Americans, who were gathering on Queenston Heights.

Brock is rightly commemorated for his charismatic leadership in the early stages of the War of 1812. Prior to Queenston Heights, he had just returned from Detroit, which he had recently captured from the Americans, in order to take command in Niagara. Therefore, as the Americans invaded, it was Brock who took a small force from Fort George at Niagara-on-the-Lake to determine whether the attack at

Robert Vineberg *recently retired after 35 years with the federal public service, where he most recently served as Director General of Citizenship and Immigration, Canada's Prairies and Northern Territories Region, from 1996 until 2008. He has a BA in History from the University of Toronto, as well as an MA in Canadian History and a Graduate Diploma in Public Administration, both from Carleton University. He is currently a Senior Fellow at the Canada West Foundation.*

Major-General Sir Isaac Brock, KB (President and Administrator of Upper Canada, 1811-12) / J.W.L. Forster/Government of Ontario Art Collection/Archives of Ontario/692993

Major-General Sir Isaac Brock.

Queenston was a feint or the main invasion. When he realized it was indeed the primary attack, Brock attempted to stop it before the Americans could dig in on the heights. However, his force was too small, and his decision to attack frontally was ill-considered, and, of course, it proved to be fatal for him. Lieutenant-Colonel John Macdonell took charge, but he was also killed, leaving the British with no leadership at Queenston. The remaining forces under Captain James Dennis retreated to Vrooman's Point, approximately a mile north of the village of Queenston.[1]

On learning of Brock's death in a frontal attack on the American lines, Sheaffe decided to take a different approach by leading his force of about 600 from Fort George in a circuitous flanking movement well to the west of Queenston. This had two advantages. First, he was able to bring his force up the Niagara Escarpment without being challenged, from where he could attack the American rear at Queenston. Second, he was able to rendezvous with other British forces moving north from Chippawa. Sheaffe took the time to arrange his forces in proper order of battle, while Captain John Norton led about 120 Aboriginal warriors in harassment of the American line. Once the units from Chippewa arrived, Sheaffe launched his attack. The Americans quickly fell into disarray, and many tried to retreat down the escarpment to the town of Queenston to board vessels back to the United States. Unfortunately for them, few boats remained, and more than 900 Americans were taken prisoner. A further 500 Americans were killed, drowned, or wounded, in comparison to only 14 dead, 77 wounded, and 21 missing among the British and Canadians. Sheaffe accepted the sword of the American commander, Major General Wadsworth,[2] and returned to Fort George as the hero of the day. When news of the victory reached London, King George III made Sheaffe a baronet.

In essence, there were two Battles for Queenston Heights on 13 October 1812. The first, which occurred in the morning, was lost by Isaac Brock. The second took place that afternoon and early evening, and it was won by Roger Sheaffe.

Roger Hale Sheaffe

Who then was Roger Hale Sheaffe? First, he was an unlikely prospect to become a British general. Sheaffe was born in Boston in the colony of Massachusetts on 15 July 1763, the son of the Deputy Collector of Customs for the Port of Boston. Sheaffe's father, William, died in 1771, leaving his wife and eight children destitute. His mother was thereafter forced to run a boarding house, and this would lead to a life-changing opportunity for young Roger.

During the years leading up to and including the American Revolution, one of Mrs. Sheaffe's boarders was Lord Percy, the future Duke of Northumberland, who decided to make the Sheaffe home his headquarters. Percy took a liking to Roger, and decided to make him a protégé. At age 10, Percy arranged to send Roger to sea as a Royal Navy midshipman, but subsequently transferred him to Lochée's Military Academy in Chelsea, then a suburb of London, so that young Sheaffe could follow in the footsteps of his patron as an army officer.

Following his studies, in 1778, Percy purchased an ensigncy [as was the custom] for Sheaffe in his own regiment, the 5th Regiment of Foot. Sheaffe joined the regiment in 1779, and, a year later, his patron purchased a lieutenancy for him. In 1781, Sheaffe accompanied his regiment to Ireland, and remained there until 1787, when the unit was posted to Canada. The regiment saw service in Montreal, Detroit, Fort Niagara, and Quebec during the next decade. In 1795, Sheaffe purchased his captaincy, and, following the regiment's return to England in 1797, he purchased his majority in the 81st Regiment of Foot. The following year, Sheaffe applied for and received a transfer to the 49th Regiment of Foot, and, in so doing, he was promoted to lieutenant-colonel. At the time, the senior lieutenant-colonel in the regiment was Isaac Brock. Sheaffe saw action with the regiment in the Netherlands in 1799, and in the Baltic in 1801. There, he watched Nelson's successful attack upon the Danish fleet at Copenhagen.[3]

In 1802, the 49th was transferred to Canada, and Sheaffe arrived in Quebec City in September of that year. He remained in Canada until October 1811. During this period, he was promoted to brevet colonel in 1808, and major-general in 1811, just before returning to England. He had married Margaret Coffin of Quebec City the previous year, and the return to Britain was likely a leave visit with his new bride. He returned to Canada in 1812, shortly after war was declared, and Lieutenant-General Sir George Prevost, Governor and Commander-in-Chief of British North America, subsequently assigned him to Upper Canada to serve under Major-General Isaac Brock.[4]

Library and Archives Canada/C-111307

General Sir Roger Hale Sheaffe.

When Sheaffe arrived in Upper Canada, Brock had already departed for the Detroit frontier, and Sheaffe proceeded to Fort George to take command of the Niagara Frontier. Brock arrived back from his victorious campaign in Michigan in late August. As we now know, he had less than two months to live.

Roger Sheaffe was not a charismatic leader in the mould of Brock, but he was a thoroughly competent general officer who had won a splendid victory at Queenston Heights. He was also a surprisingly good administrator, fortuitously, since he now also assumed the civil duties of Brock in Upper Canada. Accordingly, Sheaffe arrived in York on 20 October 1812 to take the oath of office as President of the Executive Council.[5] Sheaffe's immediate concern was the poor shape of the military administration in Upper Canada. He needed reinforcements, he needed supplies, he needed a stronger naval presence on Lake Ontario, and he needed to improve the quality of the militia. Unfortunately, he fell ill in January and February, so his first meeting with the legislature was on 25 February 1813. That said, he successfully sought and obtained controls over grain export, an advance on annuities to war widows and disabled veterans, money for militia uniforms, and important amendments to the militia law. The reforms also replaced flank companies with an incorporated militia, and approved a bounty of eight dollars to attract volunteers who would serve for the duration of the conflict. He shrewdly judged the mood of the legislators by asking for only an eight dollar bounty, but Sheaffe was also a realist, and he added a further ten dollars to the bounty from military funds. This initiative resulted in raising a new militia battalion of some 300 men by the end of 1813, and it would prove its worth during the rest of the war. Having achieved his goals, he prorogued the legislature on 13 March 1813.[6]

In 1813, with a population of perhaps 500, York was really no more than a village. Sheaffe, like Brock before him, was aghast at the poor state of York's defences. Brock had ordered improvements, but they were inadequate. It was defended by a blockhouse in the eastern part of the town, another blockhouse and gun batteries to the west, and Fort York in the centre. Unfortunately, the partially-completed Fort York, still under construction at the mouth of Toronto Harbour, could not yet close that mouth to enemy vessels. Furthermore, the decision to build a frigate at York had made the town a legitimate military target.[7]

Shortly after the ice left Lake Ontario, the American fleet did, in fact, arrive, being sighted off York on 26 April 1813. Commanded by Major General Henry Dearborn, it was a powerful force, consisting of Commodore Isaac Chauncey's 14 vessels mounting 83 guns, and carrying Brigadier General Zebulon Pike's 1750 regular soldiers and volunteers. In contrast, Sheaffe had at his disposal a force of perhaps 700 soldiers, consisting of, at most, 400 regulars plus militia, and some 50 Mississauga and Ojibwa warriors. Thus, Sheaffe had to divide his small force so that he could attempt to repel a landing, wherever one might take place.

Library and Archives Canada/C-010925

Major General Henry Dearborn.

In the event, on the morning of 27 April, the ships of the landing force were blown to the west of all the defenders and were thus able to land unopposed. Sheaffe then ordered all but one company, an artillery battery, and some militia to engage the enemy. However, the defenders were situated within the range of the American naval guns, and were forced

to fall back under withering fire. Then, a mobile gunpowder magazine was accidentally set alight and exploded, killing or wounding some 30 of the defenders.

The death of General Pike at York.

Library and Archives Canada/C-007434

As his troops continued to resist while falling back toward York, Sheaffe concluded that a successful defence of the village would be impossible in the face of the overwhelming enemy advantage. Therefore, in order to preserve his regular force to fight another day, he decided to retreat to Kingston. He ordered the militia commanders to negotiate the surrender of York, and he then prepared to leave nothing behind that would be useful to the American war effort. The warship under construction, ironically to be named the *Sir Isaac Brock*, was to be burned on its stocks, the grand magazine at Fort York was to be blown up, and the Don River Bridge was to be burned behind the retreating army so as to delay any American pursuit.

The Americans were moving ever closer to the fort when the magazine exploded. The huge blast devastated the American front lines and killed General Pike immediately. Had General Sheaffe been closer to the fort when the blast occurred, could he have regained the initiative and pushed back the Americans? We will never know for certain, but we do know that the overwhelming American artillery advantage, thanks to their warships, would have wrought havoc on any British/Canadian force that attempted a counterattack. Therefore, between 3 p.m. and 4 p.m., Sheaffe, his regulars, and the shipwrights struck out for Kingston over the muddy, almost impassable spring roads of Upper Canada.[8]

In reality, Sheaffe made the only reasonable decision from a strategic perspective, however callous it must have appeared to the citizens of York. Proof of the soundness of his decision came from no less than John Armstrong, the American Secretary of War. Armstrong wrote to Dearborn: "We cannot doubt but that in all cases in which a British commander is constrained to act defensively, his policy will be that adopted by Sheaffe – to prefer the preservation of his troops to that of his post, and thus carrying off the kernel leave us only the shell."[9]

However, Sheaffe's superior, General Prevost, did not share these views. Despite Prevost's orders to exercise caution in command and to avoid offensive moves,[10] which Sheaffe had carried out 'to the letter,' Prevost was also the political leader of British North America, and the political leaders of Upper Canada in York were outraged that Sheaffe had abandoned them to the tender mercies of the Americans.[11] Therefore, Prevost decided to appease them by reassigning Sheaffe to the command of forces in the Montreal area in June 1812. Despite evidence of Sheaffe diligently carrying out his duties in Montreal, Prevost contrived to find fault with him and later orchestrated his recall to England, which duly occurred in November 1813.[12]

General Sir George Prevost.

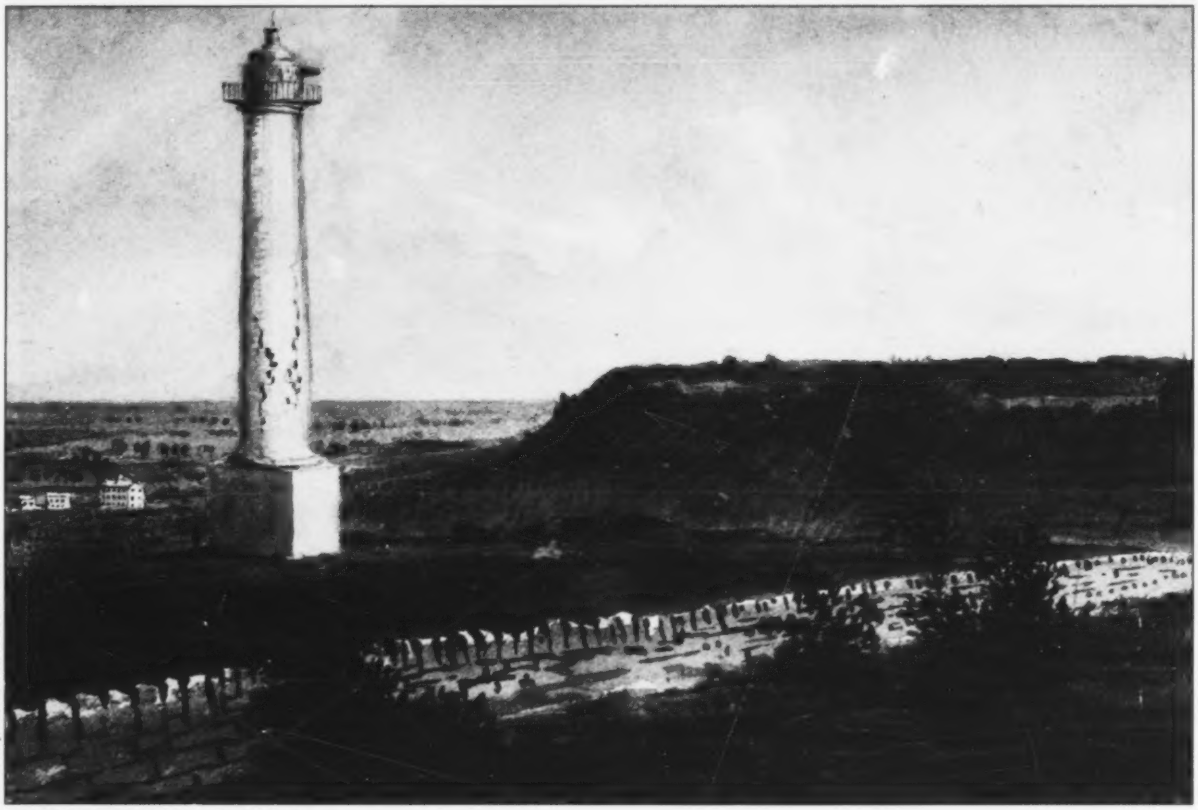
Jean-Baptiste Roy-Audy, 1824/© Museum of Château Ramezay/1998-573

Aftermath

On his return to England, Sheaffe was not given a combat command, but, rather, he was appointed to the army staff on 25 March 1814. This appointment was subsequently deferred, but, nonetheless, Sheaffe was promoted to lieutenant-general in 1821, and to full general in 1838. After living briefly in Penzance and Worcester, he and his family moved to Edinburgh in 1817. As it unfolded, Sir Roger outlived his wife and his six children, and he died in Edinburgh at the age of 88 on 17 July 1851.[13]

Sheaffe's brilliant victory at Queenston Heights fully merits a monument to his achievement. However, there is no such monument, due in all likelihood to his decision to abandon York to the American raiders. That decision, although militarily sound, was politically perilous. Had Sheaffe, like Brock at Queenston Heights, ridden rashly into the American guns and met his fate outside Fort York, no doubt the good burghers of York would have erected a fine monument in his memory. Nonetheless, this writer prefers to think that Sheaffe would have gladly traded that monument for the long life, promotion to full general and the comfortable retirement in Great Britain that fate would dictate for him.

CMJ



Library and Archives Canada/C-011799

Brock monument, Queenston Heights.

NOTES

1. There are a number of good accounts of the battle, in particular, George F.G. Stanley, *The War of 1812 - Land Operations*, Canadian War Museum, Historical Publication No. 18 (Toronto: MacMillan, 1983), pp. 121-131; and Carol Whitfield, *The Battle of Queenston Heights*, Canadian Historic Sites: Occasional Papers in Archaeology and History - No. 11, National Historic Sites Service (Ottawa: Indian Affairs and Northern Development, 1974), pp. 10-19. Further, Robert Malcomson [Robert Malcomson, *A Very Brilliant Affair: The Battle of Queenston Heights 1812* (Toronto: Robin Brass, 2003)] offers an excellent book-length account of the battle.
2. Roger Hale Sheaffe, *The Letter Book of General Sir Roger Hale Sheaffe* (Ithaca, NY: Cornell University Library, 2008), p. 276.
3. Wesley B. Turner, *British Generals in the War of 1812 – High Command in the Canadas* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999), pp. 84-85.
4. Whitfield, pp. 31-32.
5. Sheaffe to Prevost, dated York, 20 October 1812, in Sheaffe, p. 292.
6. Turner, pp. 92-93; and Sheaffe to Prevost, dated York, 13 March 1813, in Sheaffe, p. 346; and Sheaffe to Prevost, dated York, 18 March 1813, in Sheaffe, p. 350.
7. Stanley, pp. 168-169; and Turner, p. 95.
8. Stanley, pp. 169-176; Turner, pp. 95-96; and Whitfield, p. 36.
9. Cited in Turner, p. 96.
10. *Ibid.*, p. 32.
11. *Ibid.*, p. 99.
12. Whitfield, p. 37.
13. Carol Whitfield and Wesley B. Turner, *Sheaffe, Sir Roger Hale*, in The Dictionary of Canadian Biography, Online Edition, at http://www.biographi.ca/009004-119.01-e.php?&id_nbr=4182&interval=25&&PHPSESSID=nm61uedmn2c99scbf3ttfuaql6, accessed on 30 September 2008.

VIEWS AND OPINIONS

LETTING CLAUSEWITZ GO: THE LESSON THE CANADIAN ARMY MUST LEARN FROM AFGHANISTAN

by Andrew Godefroy

Bildarchiv Preussischer Kulturbesitz/Art Resource, NY

Carl von Clausewitz.

"Now Clausewitz, while his sacred writings deal with tactics in their humble place and proportion as he deals with all subjects pertaining to war, is no more to be called a tactician than an archbishop is to be called a deacon. Nor is he to be called a mere great general or even a strategist; although when occupying the mundane position of Prussian Chief of Staff in the winter of 1830-31 he drew a plan, which in turn, as we shall see, drew some of us into Belgium."

- Colonel A.T. Hunter, *Canadian Defence Quarterly*, April 1926

I find it disconcerting how every time I suggest to my fellow staff-trained army officers and war studies colleagues that it is time for the Canadian Army to let Clausewitz go, they give me this look like I just kicked their dog and stole their security blanket. Nearly two decades of war in the Balkans and Southwest Asia have shown us repeatedly and quite plainly that no matter how hard one rubs this imposed Clausewitzian intellectual touchstone, there is, in reality, very little to be gained from trying to re-invent ourselves as 19th Century Prussian philosophers and general staff officers. Still, to simply chastise the Canadian Army for clinging to the 'square peg' of Clausewitz, and trying to stuff his wisdom into the round holes that are our real-life strategic, operational, and tactical problems, would be somewhat unfair. For Canada, as a traditionally supporting actor in the Cold War era NATO and ABCA land force juggernaut, having Clausewitz jammed down our collective throats by our larger and more influential allies was largely unavoidable. Yet now, especially after the Canadian campaign in Afghanistan, where the Army has repeatedly demonstrated its ability to achieve success by its own example, the Army must learn to let this dated and increasingly obtuse European philosopher that was forced upon us go. It is time to refocus more upon its own indigenous and arguably much more relevant strategic, operational, and tactical agents of military change.

It remains difficult to judge which is worse – that too many army PowerPoint presentations still begin by telling us that the Cold War is over, or that despite this apparent revelation, we should, some two decades later, still myopically cling to the ideas of a man who so conveniently provided us with the military wisdom that might have allowed NATO to win a conventional defensive land war against the Soviet Army-dominated Warsaw Pact had the Cold War 'turned hot.' Apparently two decade-long missions, one officially 'peace-keeping,' and the other counterinsurgency (COIN), is still not enough to encourage some soldiers and instructors to return to Canada's own military history and the thinkers that shaped it for over a century. Yet, even the briefest survey of our military past reveals a plethora of relevant examples and case studies worthy of more serious attention.

For example, one wonders why Malaya, Algeria, and now even Northern Ireland, are the preferred case studies for an army that had fought and defeated no less than four separate counterinsurgencies on its own soil, as well as one halfway around the world, by the beginning of the 20th Century. Added to this is its remarkable accomplishment of stabilizing a region equal to or larger than most other countries in the world, all while combining 'savvy' politics with a sufficient conventional deterrent to ensure the integrity of its borders. And yet, the 1837-1838 rebellions and insurrection, the two-decade-long Fenian threat from roughly 1855 to 1875, the repeated insurrections in the Northwest between 1870 and 1885, as well as the massive counterinsurgency campaign in South Africa that involved Canadians from 1899 until roughly 1906, are all routinely and mysteriously disqualified from our

professional education. Instead, we continue to make the same mistake our US allies made after Vietnam – instead of learning from the wars we have fought, we depend upon learning from the wars we would like to have fought.

Canada's peacekeeping and stability operational history receives similarly sparse treatment in both our conceptual and doctrinal design, as well as in the curriculums of our command and staff colleges. Instead of examining the lessons from the Canadian Army's dramatic attempt to stabilize Imperial Russia at the end of the First World War, or from its impressive accomplishment in stabilizing the Netherlands at the end of the Second World War, our army officers are routinely fed a diet of RAND Corporation studies of US post-war efforts in Germany and Japan. Instead of studying our numerous peacetime military engagements in places like Ghana and Tanzania in the 1960s for lessons on civil-military security sector reform, we turn to endless American and British studies, some of which even their own armed forces have not bothered to study much further.

There is really no excuse for ostracizing our own army history in this manner. Despite repeated attempts by our allies to portray Canadian military thinkers as bucolic interlopers in the traditionally European-dominated arena of published strategic thought, the Canadian Army has produced more than its fair share of insightful thinkers, some of whom wrote chillingly accurate analyses of the evolution of modern warfare. Take, for example, the antagonistic yet remarkably observant Lieutenant-Colonel George Taylor Denison III, who, in the 1870s, dared to challenge the British cavalry establishment with respect to the future of mounted warfare. Universally vilified by British cavalry officers for his provocative ideas, Denison's book nevertheless won an international prize from the Czar of Russia, and was soon after translated into Russian, German, and even Japanese for adoption by those armies. This unexpected fame only further incensed the British cavalry establishment; yet, when Denison's ideas were proven largely correct by the events of the Anglo-Boer Wars, his harshest critics went mysteriously silent. (Note: The First Anglo-Boer War, also known as the Transvaal War, was fought from December 1880 to March 1881.)

The Second Anglo-Boer War (October 1899-May 1902) produced other notable army thinkers. Among these was Lieutenant-Colonel Lawrence Buchan, whose assessment of the performance of Canadian infantry in South Africa would foreshadow our current army's philosophy of building and sustaining a strategically relevant and tactically decisive force. Canada also routinely produced insightful and forward-thinking soldiers from its Royal Military College at Kingston. Graduates such as William Heneker, who wrote the seminal small wars analysis, *Bush Warfare*, or Charles Dobell, who went on to serve as a divisional commander in the Third Afghan War (1919), are but two examples of our own soldiers who should receive more detailed study for their ideas and writings.

Even Canada's most famous general, Sir Arthur Currie, is often left aside in favour of more Clausewitzian-like characters such as Lieutenant-General Guy Simonds, or the ever-popular Major-General Bert Hoffmeister. Currie resembled very little of the Clausewitzian ideal – he did not perceive himself to be a genius, he did not believe in single, war-winning, decisive battles, and he did not subscribe to 'command-centric chance taking' in lieu of solid mission analysis and planning. Nor did Currie subscribe to the Prussian philosopher's notions of finding individual genius in a few of his subordinate commanders at the expense of stacking the Canadian Corps as deeply as possible with good commanders who routinely got the job done with minimal error. Currie perceived battle as anything but chance, subject to intangibles, and dependent upon success through intuition. He was a businessman, which meant he was a risk-taker, not a chance-taker, and he built his corps' success upon the lessons gleaned from his previous battles, not upon an ahistorical philosophy. And Currie successfully fought against, and helped defeat, an army that ultimately failed in its attempt to carry out the attack on France that Clausewitz envisioned in his conclusion of *On War*.

James Cooper Mason/Library and Archives Canada/PA-181414

Canadian infantrymen engaging the Boers, 18 February 1900.

William Rider-Rider/Canada. Dept. of National Defence/Library and Archives Canada/PA-003642

Sir Arthur Currie (mounted, facing left) and Canadian troops entering Germany, December 1918.

For example, Colonel T.N. Dupuy's, *A Genius for War: The German Army and the General Staff, 1807-1945*, published in 1977, did not seem overly concerned that Germany's supposed genius and adherence to Clausewitzian ideals had resulted in devastating losses during both world wars.

Perhaps unfortunately for Canada's army, Clausewitz was invading the American and NATO mindset at a time when it was facing its own conceptual and doctrinal demons. By the mid-1970s, the last of the army's war veterans were disappearing from the ranks, leaving a new generation to struggle with the challenge of writing postmodern concepts and doctrine for a very new 'post-atomic' army. The recent unification of the Canadian Forces also forced the army to abandon much of its tradition and history, and these two breaks with the army's intellectual past, combined with its supporting role in NATO's Central Army Group (CENTAG), meant that tried and true frameworks and formulas were forfeited, despite their manifest long-term success. The US Army was moving forward, which meant that the rest of the NATO land forces were moving forward with it.

Thus given the Canadian Army's own tremendous and rather obviously useful legacy in the study of war, one must ask plainly, and perhaps painfully, why was it abandoned so easily and replaced with so-called Clausewitzian wisdom? A cursory examination of the circumstances that led to the reintroduction of Clausewitz into Western military thinking, and, more specifically, Canadian Army concepts and doctrine, offers one explanation.

The Cold War defensive mindset that came to shape the US military for nearly three decades first appeared in the aftermath of the Vietnam War. The US defensive national policy first suggested by Eisenhower came to fruition during this period, and the US Army's emotional abandonment of the lessons learned from this conflict also encouraged it to discard much of its legacy for successfully fighting offensive wars, insurrections, and insurgencies. Postmodernism further encouraged the idea that history was passé, and the incoming generation of senior soldiers, wanting to forget the Vietnam experience, led the transition from a 'lessons based' to a 'theoretically based' approach in US Army conceptual and doctrinal design. To do this successfully, they severed the link with the American military past, and, instead, turned to foreign examples, such as the Yom Kippur War and the Prussian military thinker Clausewitz to provide new wisdom and insight.

Although Clausewitz and his 'operational art' does not make a formal appearance in US Army doctrine until the publication of the 1986 edition of FM100-5, his seed is firmly planted within US Army, and, by default, within NATO thinking during the 1970s. Influential and high-ranking US Army officers further developed this link at the time through publication of several studies praising the Prussian war machine.

Thus, by the mid-1970s, the Canadian Army's long-standing philosophical foundation was gone, and its tradition of offensive and expeditionary fighting capability in support of national interests was replaced by a more subtle 'saliency through participation' model. Although reasonably effective at meeting political and foreign policy goals, the institution paid a heavier intellectual price for choosing mediocrity and mimicry over indigenous excellence.

As the US Army later discovered, re-inventing the Canadian Army as 19th Century Prussians was perhaps the worst way to resolve the post-Unification crisis, but our subordinate position role in both ABCA and CENTAG left the army with little choice but to follow America's land force intellectual lead. Both the geography and context of the army's roles and missions in the 1970s and 1980s ensured that whatever drove the US Army's intellectual development would inevitably, to some extent, shape our own. After all, our senior officers regularly attended US staff and war colleges, and our combat developers maintained a close working relationship with our American and British allies. Added to this deadly mix was the revelation that land forces had

slid into a Revolution in Military Affairs (RMA) at some point in the 1980s, although the exact nature of this revolution was, and still is, difficult to define. Nevertheless, the ahistorical and unempirical understanding of warfare, devoid of relevant data gleaned from our past experiences and sustained by a rediscovered Clausewitzian philosophy, shaped Canadian Army thinking well into the mid-1990s.

It is understandable to some extent why senior officers in the Canadian Army were so lulled into Clausewitzian hero-worship. The Prussian model, with its inherent focus upon tradition, discipline, and tactical innovation, was attractive to an army struggling to maintain its very military identity in the 'single service single uniform' post-Unification era. Also, rationalist, scientific, engineering, and empirical approaches to land warfare tended to be unpopular among soldiers who preferred Clausewitz's romantic explanations of war as a series of intangibles – the genius of leadership, the role of chance, the will and discipline of armies, and the moods of kings and emperors. The fact that nearly all of Canada's wars clearly showed that it was more often not genius but the collective efforts of good command, taking not chances but calculated risk and effectively causing enemy attrition, seemed to matter little among those narrowly focused upon the 'tactical front end' of combat. At this end, Prussian militarism and philosophy was pre-eminent, and, therefore, at times, it seemed this was all that mattered.

Lieut. Strathy E.E. Smith/Canada. Dept. of National Defence/Library and Archives Canada/PA-204155

Major-General Bert Hoffmeister near Castrocielo, Italy, 23 May 1944.

It would certainly help explain why the general criticism leveled at Canadian commanders, especially during the Second World War, continues, and it continues to be derived largely from authors educated in the Clausewitzian school, and therefore prone to applying its standards. It could also explain why staff college battlefield tours visiting Canadian battlefields across the globe continue to focus more upon the 'brilliance' of German tactics, and present our own ideas as being somehow misguided and dull. It makes one wonder how the Canadian Army ever managed to win anything, since Clausewitz apparently 'had it right' all along. Are we so blinded by Prussian uniforms and élan that we are forced to refer to our own innovation as, as one historian once put it, "...not glamourous but effective"? It is almost as if we are somehow disappointed that the Canadian Army did not need a handful of 'larger than life' geniuses to achieve success and victory on the battlefield.

Many have argued that Clausewitz taught NATO armies to deny the existence of patterns in warfare, and, therefore, we collectively still spend very little time, if any, looking for these patterns. The army certainly does not invest a great amount of time examining those case studies right under its nose – one cannot help but wonder how the selective study of Clausewitzian wisdom is of more benefit to us than the study of Canadian thinkers such as George Taylor Denison III, William Heneker, Lawrence Buchan, Arthur Currie, E.L.M Burns, and A.J.P. Bailey, to name but a few. Or how the study of select insurgencies, such as the ever-popular Malaya campaign, are more useful to the Canadian Army than the study of its own counterinsurgency, counter-insurrection, and stability campaigns along the Niagara frontier and out on the Prairies. Suggest to others that we already know a thing or two about stability operations, given our experiences in Russia at the end of the First World War and in the Netherlands at the end of the Second World War, and you will likely be greeted with a bovine stare. It is the same stare one is greeted with when one asks the question: Why only study the successes like Malaya, if we are likely to learn more from our past mistakes? Why are we afraid to study, for example, the Mau Mau Rebellion instead?

The Canadian Army cannot allow itself to be dominated by romantic, Prussian-influenced 'commander-centric' operational art at the expense of embracing a wide range of military arts and science as the conceptual and doctrinal means of solving our military problems. Intuition and intangibles alone cannot form the basis of formulas and frameworks for success. Our ongoing challenges with respect to defeating the enemy's

'centre of gravity' while implementing the sometimes-nebulous comprehensive approach to operations keeps reminding us of this reality. History must be studied and data collected with respect to what worked, and what did not, and *why*.

The tendency to disregard the lessons of our own history until very recently frustrated other efforts to intellectually and doctrinally prepare the army for the post-Cold War era. Perhaps nowhere was this disregard more visible than in the fact that despite nearly two decades of operations in the Balkans, neither DND nor the army has yet to complete a single official history of this complex campaign. Yet, it was in this war that the senior officers and NCOs of today learned about the true brutal and confusing nature of 'war amongst the people.' Therefore, why does the Canadian Army choose to pay so little attention to this particular event and its lessons?

Lieut. C.E. Nye/Canada. Dept. of National Defence/Library and Archives Canada/PA 171701

Lieutenant-General E.L.M. Burns

It may be that the Canadian Army has very much ignored its Balkan experience for the same reasons US Generals Starry and Dupuis did everything possible to forget Vietnam. Counterinsurgency offered few decisive battles, even less opportunities for honour and glory, and, certainly, no massive mechanized infantry-tank battles that were the hallmark of the Normandy and Northwest Europe campaigns. Also, too often, the requirement for military genius during the Vietnam era was needed much more in Washington D.C. than it was in Saigon, and the soldiers on the ground were routinely frustrated by the obtuse and seemingly absent-minded direction emanating from the politicians at home. To use a currently popular Canadian catch phrase, the Vietnam era and its immediate aftermath constituted the US Army's own "decade of darkness." This would certainly explain the desire to employ the Yom Kippur War in the Middle East, rather than America's own wars, as the model and framework for building the 1980s-era US 'Army of Excellence.' Why America would forsake its own offensive traditions to emulate a Prussian model that repeatedly failed to win any of Germany's wars in the 20th Century; however, is a question that historians are still trying to answer.

The psychological challenge that counterinsurgency presents to military thinkers should never be underestimated. As one highly experienced British major-general recently said to me during a discussion on doctrine, "... professional soldiers tend to approach COIN with distaste, and if Afghanistan is the shape of things to come, then it is a road that few 'self-respecting' soldiers frankly wish to take." After Vietnam, it was 'pushed' by the US Army, and therefore generally accepted by NATO armies, that general-purpose forces would never again engage in counterinsurgency. And again, the study of Clausewitz provided some justification for conventional forces to ignore this type of warfare. Rather than conclude that the Prussian philosopher had missed something by devoting only five pages of his 660-page magnum opus to 'the People in Arms,' soldiers and scholars used this oversight as proof that the true solution to winning wars was manoeuvre and decisive, war-winning battle.

Indeed, much of Clausewitz's *On War* is a philosophical attempt in the Kantian style to resolve the "...dialectical contradiction between the unlimited violence of battle and the very limited political objectives of monarchical war." Populations and governance, the very things that we are supposedly fighting for in Afghanistan, is all but absent from the Clausewitzian calculus. Instead, his preference was for decisive, war-ending battles of annihilation – a strategy neither politically acceptable nor operationally useful to modern western democratic governments and armies seeking to wage protracted counterinsurgencies, focused upon attrition of the enemy, while subjugating the population to a new form of Western-style governance.

Nowhere is this revelation more evident than in the repeated messages of the commanders returning from Afghanistan. With commendable intellectual frankness and honesty, our generals have admitted their frustration with the comprehensive approach model, their seeming inability to effectively apply Clausewitzian 'operational art' to RC South, and the difficulties inherent in identifying and defeating the ever-morphing 'centres of gravity.' Yet, one could argue there is no shame in being challenged by an adversary who, if he has an 'OODA loop' at all, it is likely one so

© Christian Simonpietri/Sygma/Corbis 0000333305-021

An Egyptian SAM 6 missile and an Israeli *Centurion* tank – Yom Kippur War, 1 October 1973

large that there is really no strategic or operational imperative to race to get inside it. There is also no shame in being frustrated with the demands of trying to create a campaign plan in the Clausewitzian style that must also include an exit strategy. Clausewitz never gave much thought to what would happen after the Prussians had taken Paris. His great advice for post-conflict counterinsurgency – what we would today identify as stability operations – was: "Where the population is concentrated in villages, the most restless communities can be garrisoned, or even looted and burned down as punishment…" Not very useful advice for today's commanders, to say the least.

If Afghanistan has taught the army anything, it is that the romantic Prussian military philosophy that dominated the Canadian Army's conceptual and doctrinal thinking for the last three decades is not the single solution to all problems as advertised. Neither is there much value in 'cherry-picking' foreign examples of foreign insurgencies fought by our allies, where luck and contextual circumstance, combined with Clausewitzian model characters, resulted in the kind of victory we would like to achieve. The army must never make the same mistake that the US Army made in abandoning Vietnam for the Yom Kippur War. Neither should we abandon the innovative spirit of soldiers like Denison, Heneker, Currie, and Burns for the likes of Clausewitz yet again.

As a figure for study, Clausewitz should not be completely 'kicked to the curb.' His writings, as well as those of his contemporaries, influenced some of the greatest military leaders of the 19th and 20th Centuries, and, for this reason alone, professional soldiers must continue to understand and assess his ideas. But the analysis and appreciation of *On War* does not have to include its wholesale incorporation, especially at the expense of more relevant ideas and concepts far more germane to our present circumstances.

As the distinguished historian Hew Strachan noted in his biography of Clausewitz's writings, "…those who have simplified *On War* have done a great disservice, not just because they have been selective and self-serving in their judgments, but also because they have lost the richness of a text whose range continues to astonish. The most important task is to return to what he wrote himself, and to put it in the context of his own times, not ours." If readers draw anything at all from this article, it should be this point.

The Canadian Army's conceptual and doctrinal designers are already looking beyond Afghanistan, but everything they produce must be informed and shaped by this campaign. If the army wishes to avoid further 'decades of darkness,' then it must forgo the temptation to ignore its own history or succumb to the good-intentioned but misguided influences of its allies. Letting Clausewitz go, and relying upon our own ingenuity and legacy, is the one great lesson the Canadian Army must learn from Afghanistan.

Major Andrew B. Godefroy, CD, PhD, *is a soldier and scholar, noted for his work in strategic studies, innovation, biography, and military history. He is currently Editor-in-Chief of the* Canadian Army Journal, *and he oversees projects primarily associated with capability development in the Canadian Army's Directorate of Land Concepts and Designs.*

GATEWAYS AND CORRIDORS IN CANADA: EVOLVING NATIONAL SECURITY

by Peter Avis

Canada Border Service Agency photo

Canada Border Service Agency (CBSA) officers and a detector dog on harbour patrol aboard a *Zodiac* boat.

Introduction

The Canadian Gateway and Corridor system is a vast, country-wide network of land, sea, air, and cybernetic interconnections that weaves each of the pillars of our democracy – social, economic, environmental, international, security, and defence – into a national fabric. From a national security perspective, the idea of a gateway and corridor 'system of systems' is a purely *strategic* notion. Having started with the canals, roadways, ports, and railroads built by the Fathers of Confederation, these trade and transportation systems have evolved and will allow Canada to prosper in a rapidly changing 'global village' marketplace. By positioning ourselves to connect the expanding blocks of international enterprise and trade, Canada's evolving gateway and corridor system will reinforce our status as a trading nation in the global economy. Security is a critical part of this strategy development – not just to keep Canadians safe, but to remain competitive and to assist in marketing our particular attributes to other partners in world trade.

Threat

The security threat environment is dominated by the spectre of terrorist attacks against western civilian targets – many of which have been perpetrated against transportation targets. Terrorism experts are in general agreement that the followers of al Qaeda and other such groups will continue to seek targets of highly symbolic value that would cause mass casualties and/or major economic disruption. In the medium-to-long term, Dr. Elinor Sloan of Carleton University has opined that "*terrorist attacks will have an economic focus with transportation and cybernetic systems* being among the most attractive targets."[1] Moreover, a Rand Corporation study holds that maritime terrorism has specific importance to al Qaeda in that "Osama bin Laden has emphasized that attacking key sectors of the Western commercial and trading system is integral to his self-defined war on the United States and its major allies."[2]

However, while terrorism captures the imagination, other threats pose challenges to Canada. Devastating natural catastrophes (from Hurricanes *Katrina* and *Rita*, to the South East Asia Tsunami, to SARS) have occurred more frequently in the last decade and have had a huge impact on security systems. Moreover, organized crime is more widespread and more powerful than ever before – and may be developing links to terrorism through failed states, piracy, and trans-border lawbreaking. When assessing vulnerabilities and risk levels, an 'all-hazards' approach is deemed the most thorough.

The terrorist threat, however, remains the foundation of national security thinking and planning. Ongoing assessments of all transportation security sectors keep the process of risk mitigation alive and well. While the *USS Cole* incident in 2000 and the attack on the French oil tanker *Limberg* in 2002 alerted the marine security community close to a decade ago – and pirates off the Somalia coast remain in the news – it is the 26 November 2008 terrorist attack upon the Indian port of Mumbai that has renewed vigor in the marine security sector. Western governments, including the US, UK, and Canada, pondered how 10 heavily armed terrorists from the group *Deccan Mujahideen* (affiliated to *al Qaeda*) could slip into central Mumbai harbour in a fishing boat, completely undetected, and wreak havoc on an alerted but unsuspecting financial hub port city.

Two defining facts stand out on the security front:

1. the change from suicide bombing to a commando-style attack methodology; and

2. the approach, and apparent exit, from the water – this was a *maritime security event*.

Moreover, it appears as though the Indian authorities were alerted by the US about possible maritime attacks prior to the event. However, after a week of high alert, security forces relaxed …then the attack occurred.[3] Multijurisdictional confusion was apparent when the act was finally perpetrated. Situational awareness was incomplete both in *surveillance* and in reacting effectively to actionable *intelligence*.

It is lesser known, yet public, that Britain's security services have recently "…intercepted up to 100 suspects posing as postgraduate students who aim to acquire weapons material and expertise."[4] There is a link to al Qaeda here, and the security alerts for airlines and airports (among other critical infrastructure) are based upon this sort of intelligence and information.

As a result, the US Homeland Security Advisory System warns that there is a current threat level of HIGH, or Orange, for domestic and international flights. The British M15 Security Service states that the *present* threat level from international terrorism to the UK and its overseas interests is assessed as "SEVERE."[5] We have recently (April 2009) seen an embarrassing, but partially successful, harvest of 12 al Qaeda followers in Britain.[6] There seems to be no question that al Qaeda is alive and planning its next move in numerous countries.

Is it any wonder that governments are trying to understand the challenges of the various sectors of national security and to build a more integrated security system that injects risk-management solutions into threatened areas of national interest? The Canadian Government is no exception. Our national security agencies and departments are challenged with the task of keeping in step with our allies, who are obviously feeling a great deal of discomfort from the present level of threat. We are linked. This threat is ours in Canada as well.

© Robert Wagenhoffer/Corbis/42-22832999

St. Lawrence Seaway as seen from the top of Montmorency Falls, Quebec.

The Emergence of Gateway and Corridor Systems

In the last five years, the world economy has grown more than during any other five-year period since the Second World War. As one of the most trade-reliant nations in the G-8, Canada is benefiting from this global growth. By the end of 2008, exports and imports of merchandise had both hit record highs, reaching $461.8 billion and $436.7 billion respectively. At the same time, the global economy is changing significantly. The North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the European Union (EU) gave rise to trading blocs that have underpinned the new integrated global marketplace. Coupled with the emergence of new economic powers such as China and India, global marketplace integration is driving the distribution of economic activity, as well as the expansion of world trade. The recent global economic downturn can only be a bump in the long road of this trading behavior evolution.

The challenge for federal and provincial governments today is to move ahead of the emerging trade flows to create policies and commercial frameworks that provide Canada with a competitive and secure transportation advantage for the development of trade that flows to and through North America. This will undoubtedly involve increased infrastructure investments, inland ports, gateway and corridor designations, improved border clearances, grade separations, and competitive, regulatory legislation.[7]

The emergence of Gateway and Corridor Systems has forced nations to redefine how they organize and develop their trading behavior to match their strategic capabilities and

situation. A gateway city can be viewed in this landscape as a transition point or node that separates a barren hinterland on the one side and a well-developed and energetic environment on the other. It acts as a funnel for goods and services to enter a market area. The hinterland side often has a narrow trade corridor with trucking, rail, or maritime transportation services that connect the gateway city to a distant consumer city - another gateway in another market. The well-developed side usually has a thriving multimodal network of transportation services and infrastructure. When two or several corridors cross as they exit from the hinterlands, hub cities emerge. Winnipeg and Montréal are examples of hub cities, due to their multimodal connections for east-west and north-south corridors in the central portion of North America. Cargo traffic is funneled through a gateway city or port because it sits at a strategic position at which transportation costs can be reduced along a land corridor or a sea route. Ocean ports like Prince Rupert, Vancouver, and Halifax are obvious gateway cities. Gateway cities that are inland and away from the ocean, like Calgary or Windsor, for instance, can emerge, due to the hinterland influence of nearby geographical discontinuities, such as mountain ranges, deserts, lakes, and rivers, and political boundaries, such as international borders.[8]

Canada's Gateway and Corridor Initiatives

Recognizing the change that was upon them, Canada's government developed a *National Policy Framework for Strategic Gateways and Corridors* in 2007 to advance the competitiveness of the Canadian economy in the rapidly changing field of global trade and commerce. Already, in 2006, the Government had indicated, in the *Asia-Pacific Gateway and Corridor Initiative (APGCI)*, that a select number of regions were potential targets for an integrated "gateway and corridor" approach, based upon international trade and commerce volumes of national significance.[9] Canada has made significant investments in transportation and border security since 2001 that have produced a robust foundation for these initiatives. Future federal gateway and corridor strategies will be guided by the 2007 framework, focused on transportation systems of road, rail, marine, and air infrastructure of strategic significance. Security is a major part of this policy evolution.

The Government also launched the "*Building Canada*" infrastructure plan. With a budget of $33 billion between 2007 and 2014, "*Building Canada*" will provide more funding for provincial, territorial, and municipal infrastructure. It includes $2.1 billion through the new *Gateways and Border Crossings Fund* to improve the flow of goods between Canada and the rest of the world by enhancing infrastructure at key locations, such as major border crossings between Canada and the United States.

Three strategic gateway and corridor initiatives have been identified: the Ontario-Québec Continental Gateway and Corridor; the Asia-Pacific Gateway and Corridor; and the Atlantic Gateway and Corridor. A *fourth* initiative may be possible as the northern climate changes over time: an *Arctic Gateway and Corridor system* that would use rail, sea, and air to handle cargo flows between Asia, North America, and Europe. Once again, Canada could become a linking piece between the US market and the other large trading blocks of the world. While security of the supply chain is a significant feature of gateways and corridors, the gateway and corridor approach (national policy framework) is also about linking policy and physical infrastructure together with relationships that transcend traditional institutional boundaries (i.e., public/private, federal / provincial / municipal).

Montréal rail yards

Jean-Marie Levesque/VIA Rail Canada

Ontario-Québec Continental Gateway and Corridor

The Ontario-Québec Continental Gateway and Corridor system is the key avenue for international trade between Canada and the US, as well as to Canada's other gateways. It is a fine example of a fully-developed, multimodal, international trade and transportation system. Ontario and Québec businesses have easy access to 135 million consumers within 1000 kilometres – an easy one-day trip for a trucker. The top five Canada-US border crossings are located along the Ontario-Québec corridor. This represents almost 65 percent of total trucks crossing the Canada-United States border.

They each display impressive trade figures: Windsor-Detroit ($1139.8 billion); Niagara-Fort Erie ($66.2 billion); Sarnia ($49.0 billion); Lacolle ($20.5 billion); and Lansdowne ($14.3 billion).[10] The transcontinental rail system provides access to major markets all across North America. Moreover, the St. Lawrence Seaway (on which, to navigate from one end to the other, one must cross the Canada-US border 37 times) provides access from the Great Lakes to trans-Atlantic shipping. Finally, and *impressively*, Canada's busiest airports for freight and passengers are in Ontario and Québec. They are a key component in just-in-time courier deliveries and multimodal connections.

The Windsor-Detroit Trade Corridor is a key component of the Ontario-Québec Continental Gateway. On 18 June 2008, the Governments of Canada and Ontario announced an end-to-end transportation system that will link Highway 401 to Interstate 75 in Michigan. It was also announced recently that the preferred access route on the Canadian side, the Windsor-Essex Parkway, would start construction as early as summer 2009.[11] The new crossing will include state-of-the-art facilities to respond to the modern multimodal requirements that this corridor presents.

© Rolf Hicker/All Canada Photos/Corbis/42-24128672

The Windsor-Detroit Ambassador Bridge.

On 2 June 2006, the Governments of Ontario and Québec signed a Cooperation Protocol with an agreement on the transportation sector. Among other objectives, this protocol sought to promote the development of the Ontario-Québec trade corridor, and to collaborate on improving the efficiency of all transportation modes in the corridor. On the Québec side, the new section of Highway 30 will create a southern by-pass for the Greater Montreal Area. This infrastructure will help integrate highways 10, 15, 20, 30, 40 and 540 into a more efficient network to better connect the Greater Montréal Area, Ontario, the Maritimes, and US markets. According to the planned schedule, the new bypass will open in 2012.

Asia-Pacific Gateway and Corridor

The Asia-Pacific Gateway and Corridor is a network of transportation infrastructure including British Columbia's Lower Mainland and Prince Rupert ports, their principal road and rail connections through hub and gateway cities on a corridor stretching across Western Canada, connections through major Canadian airports, and then arching south from the Winnipeg hub towards the United States, through key border crossing gateways into the American heartland.

Calgary and Edmonton owe their location and size to the mountain passes that provide smooth access for railways through the Rocky Mountains. They have evolved as inland gateways that distribute goods from British Columbia to the western prairies. Edmonton has a special role in that it houses the CN western rail operations centre. Winnipeg, on the other hand, was founded as an eastern gateway to the prairies and has developed into a central hub for the continent. Calling itself the Manitoba International Gateway, Winnipeg is a major hub for the Asia Pacific region. It brings together transpolar air flights to Krasnoyarsk, Russia, container hub and multimodal services for the Asia Pacific Corridor through to the US and Mexico (CN lines to Memphis), and, looking forward, the Churchill Maritime Gateway linking Europe and Asia via sub-arctic maritime corridors.[12] Finally, Fort Frances and the other border crossing towns are the gateways to the US for the Asia Pacific cargo flow – which mostly travels west to east, and then south into the American heartland.

Atlantic Gateway and Corridor

In Atlantic Canada, future trade patterns, particularly rising container trade driving demand for deepwater ports, the increasing use of the Suez route for Asian exports to North America, and the expansion of the Panama Canal, point to growing potential. Major shippers are also increasingly considering North America's east coast to balance inbound and outbound logistical flows. An integrated approach to the Atlantic Gateway and Corridor could significantly enhance Canada's ability to capture a larger share of growing trade flows between North America and foreign markets. A memorandum of understanding (MOU) from 2007 provides the framework for collaboration between Canada and the Atlantic provinces toward an Atlantic Gateway strategy. In the broader national context, it would include the linking of the Atlantic system with the other gateway and corridor strategies.

DND photo LH2007-018-001

Canadian warships in the Port of Halifax.

A Lexicon for National Security Strategy

Canada has embarked on a bold strategic venture by focusing effort and investment on the *National Policy Framework for Strategic Gateways and Corridors*. The inclusiveness of this project, and the mere fact that these corridors span all regions of the country, will ensure strategic 'comprehensiveness.' As we have seen, this venture brings a new lexicon to the national security community. This lexicon has its foundations in the integration of levels and departments of government, businesses, infrastructures, and trade flows, as well as international linkages and domestic stakeholder communities. Practitioners of security will have to become accustomed to this lexicon and this new, integrated way of looking at transportation and trade flows. They will also have to adapt their vocabulary to the evolving multimodal and interlinked movement of cargo and personnel – and the effect on the people, environment, economics, international relations, defence, and security of Canada.

Conclusion

The Gateway and Corridor approach brings together traditionally disparate players into a common partnership with a vision linking trade, transportation, and security. It also leverages assets and information. Governments are both setting the rules and investing in infrastructure and technology, while the private sector works in partnership, making significant investments themselves. The need for improved security in the post-911 era is evident. The altering of Canadian mindsets about security in both public and private communities challenges future Canadian governments – for it will take years of effort to bring about full-scale acceptance of the notion of security as an *integral part of life in Canada*. Just as the British government has published *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World* in March 2008, Canada must take formal steps to publish its *Canadian National Security Strategy*. Because Canada is known as a trading nation, the strategic notion of secure trade and transportation Gateway and Corridor systems linking Canadian interests to suppliers and markets in the world economy is a major foundation pillar for such a modern Canadian National Security Strategy. We have Gateways and Corridors and are working to secure them. It is time for the overarching national strategy to balance the management of scarce resources to improve our management of these Canadian interests in the future.

Captain (N) [Ret'd] Peter Avis *enjoyed a full and rewarding seafaring life in the Canadian Navy. He also served in interesting and productive senior staff appointments, particularly those associated with maritime strategy and security. He is the author of* Comparing National Security Approaches to Maritime Security in the Post-9/11World.

NOTES

1. Elinor Sloan, "Terrorism in 2025: Likely Dimensions and Attributes," *Trends in Terrorism Series, Volume 2007-3*, Integrated Threat Assessment Centre, Government of Canada.
2. Michael D. Greenberg, *et al.* "Maritime Terrorism: Risk and Liability," Rand Center for Terrorism Risk Management Policy, 2006, p.16.
3. "Government Source: U.S. Warned India before Mumbai Attack," at www.foxnews.com. Cited on 23 March 2009 at http://www.foxnews.com/politics/2008/12/02/government-source-warned-india-mumbai-attack/ .
4. Caroline Alexander, "U.K. Targets Port-Smuggling Risks After Mumbai Terror Attacks," at www.bloomberg.com, 12 March 2009. Cited on 23 March 2009 at http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601091&sid=acSE1WbV3D10#.
5. United Kingdom Government, "The Threats," on the Security Service M15 website. Cited on 17 May 2009 at http://www.mi5.gov.uk/output/the-threats.html .
6. Jim Sciutto and Rhonda Schwartz, "Scotland Yard Official Resigns After Compromising Al Qaeda Terror Investigation," ABC News website, 9 April 2009. Cited on 17 May 2009 at http://www.abcnews.go.com/Blotter/International/story?id=7299160&page=1 .
7. Graham Parsons, Barry Prentice, and Davis Gillen, "North American Gateway and Corridor Initiatives in a Changing World, Munich Personal RePEc Archive (MRPA) website, 4 June 2007. Cited on 17 May 2009 at http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12665/1/MPRA_paper_12665.pdf .
8. *Ibid.*
9. Transport Canada, "Canada's Gateways: Focused on a strong Canada," on Canada's Gateways website. Cited on 17 May 2009 at http://www.canadasgateways.gc.ca/index2.html .
10. Ontario and Québec Provincial Governments, "Ontario-Québec Continental Gateway and Trade Corridor," Ontario-Quebec Continental Gateway website, 12 August, 2008. Cited on 17 May 2009 at http://www.natpo.ca/pres/Mike%20Casey,%20Evangeline%20Levesque%20-%20Ontario-Quebec%20Continental%20Gateway.pdf .
11. Ontario and Québec Provincial Governments, "Border Crossing: Windsor-Detroit Corridor," Ontario-Québec Continental Gateway website, 18 June, 2008. Cited on 17 May 2009 at http://www.continentalgateway.ca/windsor.html .
12. Manitoba Provincial Government, Presentation: "Manitoba International Gateway Strategy," 2008. Cited on 17 May 2009 at http://74.125.95.132/search?q=cache:cVH39nXMKmcJ:www.gov.mb.ca/mit/tpsd/pps/migs2008.pps+Canada+gateway+Corridor+Strategy&hl=en&ct=clnk&cd=6&gl=ca

VIEWS AND OPINIONS

IS THERE SOMETHING WRONG WITH OUR BLOODY SHIPS TODAY?

– VICE-ADMIRAL DAVID BEATTY
JUTLAND, HMS *LION*, 31 MAY 1916

by David Mugridge

Canadian Press/1872448

King George V with the Commander of the Grand Fleet, Admiral Sir David Beatty, during a visit to the fleet.

I make no apologies for my flagrant abuse of Admiral Beatty's famous Jutland quote, because it is only a politically incorrect and slightly disingenuous way of asking some serious questions. Do we have the right ships for today's battles? Are the ships we have correctly employed? Do we assume, like the Royal Navy at Jutland, that we are facing an enemy who will not fire back? Unfortunately, there is now considerable evidence to suggest the answers to these simple questions will not reflect well on those who, since the end of the Cold War, have slavishly designed NATO's navies around the SALY (Same Again as Last Year) principle. Those who believe the sacred status quo offers the best recipe for future political success have missed the point. Today's maritime environment is less about frigate numbers, and more about managing capability; less about Task Groups and more about Enforcement Operations. Today, we are guilty of perpetuating a generation's worth of underestimating our enemies and demonstrating a clear lack of foresight – a combination that may yet cost the navy dearly. Certainly, these are not qualities one would choose for one's military commanders, but appear to be an all-too-common national default when confronted by a sea-blind population, a cadre of skeptical civilian politicians, and public coffers stripped bare by the urgent operational requirements of ill-prepared armies who find themselves no longer on the exercise ranges of Westphalia, but slogging it out in the streets of Iraq and the mountains of Afghanistan.

No credible student of military history would claim events have stood still since the Berlin Wall fell in 1989. Yet, the authors of naval procurement plans and maritime doctrine seem strangely content to rest like a forgotten stylus at the end of a dusty LP, little realizing we now live in the era of the iPOD. Are scaled-down versions of the fleet circa 1989 really the best option for combating an enemy of religious extremists, terrorists, and organized criminal gangs in the littoral environment, as opposed to fleets of *Udaloys*, *Kirovs* and *Sovremennies* in mid-ocean? Today, operational 'misemployment' is perceived as a safer political option than strategic revision and physical re-invention, due to the fear of becoming an 'up-market' coast guard. And yet, is this fear justified? If it were the case, based upon their Afghan experiences, how many NATO armies would now look like a deployable paramilitary version of the RCMP? No, it would appear that many navies have become doctrinally stale and myopically focused upon being a military instrument, rather than recognizing the growing importance of either constabulary operations or diplomatic functions in today's three-dimensional approach to *security*, as opposed to *defence*.

Corrupting the age-old adage of 'the pen being mightier than the sword,' why is current maritime doctrine so intractably frigid when this leads to wholesale and inappropriate waste of resources? In Canada, this is because there is an absence of doctrine. In its place, tactics and procedures reign supreme, but they contribute little to the navy's wider employability. It has become resistant to change and self-serving in its justification of the status quo; more a piece of hewn rock than a tempered rapier blade. Surely those charged with custody of naval doctrine could learn from their army colleagues? Take, for example, the recently published Canadian Army's counterinsurgency (COIN) doctrine. Herein, a conventional, formation-based army has put enforcement operations at the centre of its capabilities. Its 'hearts and minds' approach to COIN has not only successfully defined its future requirements for heavy armour and artillery, but also justified swaths of new 'light' equipment to better support those troops involved in COIN and related stabilization operations. All of this was done in a political climate where its future expeditionary capability is such a sensitive subject that no-one dared mention the Joint Support Ship or Amphibious Warfare. So, as to how an expeditionary army will get its men and materiel from Canada's shores with a handful of C177s remains a mystery to all but the chosen few.

Few NATO navies exhibit the clarity of vision of the Dutch. Once again, they have sagely and holistically reviewed trends in maritime security and are reconfiguring themselves to counter tomorrow's sea-based threats. Dispensing with older legacy platforms in favour of new capabilities means they will be optimized to combat the asymmetric and irregular threats, while retaining the ability to make a meaningful contribution to larger-scale alliance-based operations. They have done this in an environment that mirrors many of their allies' circumstances – the heady mix of overcommitment, under-funding, and dubious political direction. Their move toward highly capable, ocean-going patrol vessels and amphibious forces vice escorts is perfectly coherent with their commitment to enforcement-type operations. They have also been creating a 'niche' riverine capability for NATO's future theatre entry requirements. The operational modularity the Danes introduced to their surface combatants is another avenue worth exploring, and it should not be discounted by the flawed logic that only large navies can support them. Here, enforcement operational requirements become the base-line default so that the option to increase capability comes in response to a specific tailored mission set. The through-life flexibility this offers across manpower, equipment, training, and sustainability is clearly evident, and it is worth considering, even if one is not the United States Navy.

Given the huge procurement costs of traditional escorts, why have they become the standard platform for so many navies? They are heavily manned 'jacks-of-all trades' in which capability compromises are pronounced, even with their escalating upkeep costs. Seeing Type 42 destroyers conducting maritime interdiction operations with jury-rigged boats, and *Halifax* Class frigates undertaking fishery protection patrols are but two examples of the regular misemployment that takes place. Surely, fewer, more capable escort platforms with a complementary class of corvettes for enforcement type operations makes sense, even to the cadre of finance 'gnomes' who permeate all aspects of today's defence thinking? While escorts may be able to deliver enforcement-type capabilities, what is the differential between that and their full capability? How many of their highly trained crews are actually gainfully employed? What are the differences in through-life operating costs between them and a corvette? How many of their weapons and sensors are being employed optimally, or even being used at all?

Enforcement operations offer real tasking for smaller, less capable ships, and the ability to increase platform numbers to match expanding commitments inside existing budgets. This logical choice would appear to have been ignored by admirals and ministers alike. As an example, the continuing and outstanding success of the Royal Navy in combating drug smuggling in the Caribbean has not been built upon ahead of the forthcoming UK Defence Review, because it reopens the debate over too few escorts to match expanding commitments, and it is happening at a time when the future carrier (CVF) program is in question. What sort of message does it sound to other government departments when an escort can only be made available for counter-narcotics in support of US-led operations, rather than those interdiction activities that could intercept UK-bound drug traffic off Cape Verde? This is a clear case of where a balanced fleet of escorts and less capable corvettes would reflect today's operational commitments, and also aid a more comprehensive multi-agency approach to maritime security.

The need for balance is clear. An over-investment in high-end platforms may well counter the potential threat

posed by the military expansion of states such as China or Russia into areas of the world like the Indian Ocean or Africa, but it leaves too few ships for today's broader military tasks. These emergent conventional threats are likely to elicit an international response through alliances such as NATO, thus mitigating the risk of a reduced number of the most capable escorts. Here, nations can adopt niche capabilities like the Dutch, whose use of their amphibious forces to spearhead riverine operations is but one example. Irregular and asymmetric threats to state assets or commercial interests are a national issue and are best dealt with by lower technology constabulary platforms. The current 'one-size-fits-all' approach to naval programming is clumsy, and it results from poor procurement policies and inadequate strategic development.

In 1939, the Royal Canadian Navy was focused upon building destroyers as the platform of choice, yet the corvettes of the 'sheep dog navy' won the Battle of the Atlantic. The Cold War demanded highly capable escorts to constitute the task groups that were to head off the Soviets before they reached Norway's West Fjord. Today's naval missions require a balance between the two extremes. High-end capabilities need to be maintained, but not to the financial and operational detriment of the navy and its professional personnel. Enforcement operations are increasingly required by mature national security policies, and they are best done by ocean-going patrol vessels. Therefore, the scales of effort need to be balanced; otherwise we will continue to prepare for tomorrow's operations with yesterday's doctrinal insurance policy, and too few ships to go around. Just ask the UK's First Sea Lord... When you focus on high-end platforms like fleet aircraft carriers and Type 45 destroyers, you become a 'bound and gagged hostage' to the whims of the finance gnomes. And today, they are more dangerous than a determined enemy. As a result, the Canadian Navy has lost more ships through financial attrition than to enemy action, and highly trained personnel continue to leave because of a failure to balance ships' programs. The Canadian Navy should learn from the failure of the Royal Navy at Jutland, and, in so doing, 'carpe diem.'

David Mugridge *is an independent security consultant, as well as being a PhD student at Plymouth Business School and a Research Fellow at Dalhousie University. He served in the Royal Navy for nearly 20 years in a variety of operational areas, including maritime counter terrorism, critical infrastructure defence, riverine operations, and amphibious warfare and peace support operations. He lectures and writes internationally for political, military, professional, and academic institutions.*

DND photo HS034012d16 by Corporal Shawn M. Kent

HMCS *Iroquois*, HMCS *Regina*, and HMNZS *Te Mana* (a New Zealand warship positioned to rear) sail in a diamond formation in the Arabian Gulf, 6 May 2003.

The *Halifax* Class Modernization Frigate Life Extension (FELEX) Project.

DEFENCE AFTER KANDAHAR

Academic and media commentary on Canadian foreign and defence policy has, of late, been dominated, quite appropriately, by two interconnected issues: (a) the wisdom (or otherwise) of maintaining some form of Canadian military presence in Afghanistan post-July 2011; and (b) the future missions and theatres of operation for a modernized and battle-hardened army with extensive – and hard-won – knowledge of counter-insurgency warfare. Some observers, such as Eugene Lang and Eric Morse, have added a third, over-arching, dimension. Writing in the *Toronto Star*, they posit "…[that] at a minimum, our political leadership owes Canadians a conversation about the military as an instrument of Canada's foreign policy. An honest conversation about the nature of our military today, the realities of the dangerous world in which we live, the imperfections of our international organizations" – some of which are usefully explored in the Canadian Defence and Security Institute's (CDSI) recent *Security in an Uncertain World: A Canadian Perspective on NATO's New Strategic Concept* – "and how a Canadian contribution to international peace and security can fit with these realities."

The case for maintaining a Canadian military presence in Afghanistan post-2011 has been advanced in a variety of venues. US Secretary of State Hillary Clinton, for example, appealed to allied solidarity when she urged Ottawa to provide training or other (i.e., logistical support) personnel. Essentially similar entreaties were made by British Foreign Secretary David Miliband. Editorial support for a training role has been expressed in some Canadian media circles. A *Globe and Mail* editorial of 29 March 2010, for example, argued "…[that] Canada should look favourably at any NATO request to keep some soldiers in Afghanistan, in a training capacity, beyond the 2011 end to the mission in Kandahar. Conservative and past Liberal governments have shared a commitment to the process of nation-building in Afghanistan, as well as a complementary interest in preserving Canada's national security and that of our allies. Some continuing training role would adhere to those objectives and honour the enormous sacrifices made by Canada's servicemen and women in pursuit of them." Unlike the *Globe and Mail*, which appeared to envisage "a low-risk training role in Kabul," a *National Post* editorial of 6 April 2010 endorsed the continued presence of "Operational Mentor and Liaison Teams, which see experienced Canadian troops leading Afghan soldiers in battle" – clearly not a low-risk endeavour. In the view of the *National Post*, the "…presence of the well-trained Canadians helps to solidify the capabilities of the Afghan troops while also exposing them to our methods of warfare, which are deeply rooted in the tenets of international law. Such a mission would help Afghanistan and

would show Washington our determination to remain an ally but it would still represent an end of the combat mission, thus satisfying the demands of Parliament and reducing the strain on our overburdened military."

In a thoughtful paper presented at the annual general meeting of the Conference of Defence Associations on 4 March 2010, Jack Granatstein argued that the "...trainers and the [Provincial Reconstruction Team] with a military component to provide protection should remain. I also think the [*Chinook* transport helicopters] should stay in theatre to assist our allies with a capability they need." Other potential post-2011 military contributions have been identified by a variety of analysts. Although some of their proffered options could prove militarily relevant, others could be characterized as diplomatic 'window-dressing' of doubtful military utility.

It would, in several respects, be surprising if the Harper government – a staunch advocate, particularly during its early time in office, of the Afghanistan mission inherited from its Liberal predecessor – left no more than a military attaché, a modest detachment of embassy security personnel, and a handful of staff officers in Afghanistan – but each restatement of its resolve to withdraw leaves it with less political flexibility. Public frustration with a costly, decade-long presence in Afghanistan, the lamentable lack of burden-sharing by some NATO allies, and the performance, particularly the recent performance, of President Hamid Karzai, can only serve to reinforce the government's apparent predisposition to withdraw. Entreaties from some of Canada's key allies, and broader diplomatic calculations, may yet produce some post-2011 Canadian military presence in Afghanistan, but it would almost certainly be a comparatively modest and carefully nuanced contribution.

The second issue, the future utilization of Canada's reinvigorated army, constitutes, in the view of Lang and Morse, "...the central unanswered – even unasked – question of Canadian foreign policy." They posit "...[that] this new fighting machine Canada possesses, along with its warrior image, is foreign to Canadians. It makes a good chunk of our population and many of our politicians uncomfortable." True enough, but even if one harbours serious reservations about the current Canadian commitment in Afghanistan, it must be acknowledged that such an army (and the air mobility bestowed by the air force's CC-177A *Globemasters*, and, in the future, by its CC-130J *Hercules* and CH-147F *Chinooks*) is clearly relevant to the pursuit of an exceptionally broad array of human security and peace support operations. As ably demonstrated in Haiti, it is also relevant to international humanitarian relief operations.

Particularly timely in this regard is an excellent report – *What Happened to Peacekeeping? The Future of a Tradition* – by Jocelyn Coulon and Michel Liégeois. Commissioned by the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (CDFAI), the report concludes that the era of traditional or classic peacekeeping (i.e., Suez, Cyprus) associated with Lester Pearson has largely disappeared but that the demand for newer, more robust, and much more challenging forms of 'peacekeeping' has continued to expand and evolve. "During the last ten years," they posit, "Canadian governments have preferred to commit Canada to military interventions outside the UN structure, and in the particular case of Afghanistan, in a counterinsurgency mission. This choice is perfectly legitimate. But Canadians and their elites must also remember that Pearson left a heritage that has gone through astonishing transformation, and continues to show surprising vitality. The world has made peace operations – in the old and new versions – a key instrument for managing or regulating conflicts. Canada, with its great tradition and the exceptional and courageous experience of our soldiers in Afghanistan, is in a good position to re-engage in peace operations." The authors make two other particularly germane points. First, that the concentration of Canadian military personnel in Afghanistan has exposed the Canadian government to criticism. "Ottawa cannot offer Canadians – who cherish the Blue Helmet image – any other example of current 'peacekeeping' deployment whereas Canada's other allies can. This causes suspicion among some that Canada has truly abandoned peacekeeping." Indeed, a mere handful of Canadian military personnel – a number even lower than when Coulon and Liégeois prepared their report – are currently assigned to non-Afghanistan UN, NATO, and other (i.e., MFO) peace support operations. And, second, "...[that] the general public and often political authorities and certain experts have difficulty understanding the new forms of 'peacekeeping,' particularly as the peaceful and easygoing 'peacekeeper' of the sixties and seventies has now been eclipsed by a 'peacewarrior,' authorised in certain circumstances to use force to defend or impose a mandate from the UN or from non-UN players." This confusion continues to surface in public opinion polls commissioned by DND and other actors.

The recommendation that Canada re-engage with UN peace support operations has not been universally well-received. Lang and Morse, for example, see it as "...little more than an attempt to grapple toward a military raison d'être that aligns with majority Canadian public opinion, which tends to mythologize any mission with the UN prefix." Others are more receptive to re-engagement as a whole, but have expressed reservations, in some cases profound reservations, over potential large-scale Canadian involvement in specific UN operations (i.e., Congo).

The call by Lang and Morse for a meaningful "conversation" about the military "...as an instrument of Canada's foreign policy," the nature of Canada's military, contemporary, and future security and defence challenges, and potential Canadian contributions to international peace and security is politically problematic, but no less welcome. This need not mean a formal, time-consuming, grand spectacle replete with 'green papers' and the like, but it does mean some form of multi-faceted national dialogue on important public policy issues. Such a dialogue has been absent for quite some time, partly because the Martin government's International Policy Statement of 2005 – potentially a useful catalyst for dialogue and debate – was largely neutered by the government's short tenure, partly because the ensuing Harper government has not produced a foreign policy white paper (or at least something

approximating a white paper), and partly because the *Canada First Defence Strategy* – although in many respects a most commendable document – was not exactly the most weighty or detailed of public policy pronouncements. Given that we live in a world brimming with strategic uncertainties and troubling dangers, given the harsh realities of Canadian defence economics, and the numerous competing demands on the public purse, given the mixed signals apparent in Canadian polling data, and given the sea-change represented by the forthcoming large-scale withdrawal from Afghanistan – in lieu of a prompt replacement operation elsewhere, the number of Canadian military personnel deployed overseas under NATO, UN, or other auspices could fall to the lowest level in 60 years – the time is right for such a dialogue. Indeed, some commentators have noted that successive governments have not even been able to provide Canadians with clear, compelling, and consistent rationales for Canada's decade-long involvement in Afghanistan. It we have failed at the micro level, the damage and potential damage at the macro level can well be imagined.

If we are able to embark on some form of 'conversation,' it would be useful to jettison some of the clichés, some of the mantras, that have long coloured our interpretations of Canada's place in world affairs, the place of the military in Canadian foreign policy, public attitudes on defence, and civil-military relations. It is no less true for being obvious, but the events of 9/11 (and subsequent terrorist attacks elsewhere in the world) have impacted upon the Canadian political and public psyches. The relaxed approach to national security and national defence that characterized so many Canadian governments since 1867 is no longer politically tenable. Similarly, the freedom of manoeuvre and presumed public apathy that so easily allowed many Canadian governments to address other national priorities by implementing drastic cutbacks in security and defence, seemingly with little or no forethought or analysis, has been seriously eroded. The events of the past decade also have altered the relationship between Canadians and their armed forces. A March 2009 Ipsos Reid poll, for example, noted that its respondents "...described themselves as proud of the bravery, courage and commitment of the Forces, even in instances where they did not always agree with their missions." The stellar performance of the military in responding to natural disasters, both at home and abroad, also has served to produce a tighter bond with Canadians.

That said, old habits die hard. As we move further away in time from the events of 9/11 – it is sometimes difficult to believe that it has been almost a decade – the parsimonious proclivities of Canadians and their politicians will not be far from the surface. To the additional defence spending authorized by the Martin government, the Harper government has injected substantially more...but fiscal realities and the sheer backlog of capital projects – it takes more than a decade to correct a "decade of darkness" – impose very real constraints. The global economic recession, the extremely serious damage to the manufacturing sector in central Canada (and the concomitant loss of government revenues), the looming surge in health care spending, weaknesses in Canadian productivity and levels of research and development, and a host of other factors will limit what DND can reasonably expect in coming years. It is also possible that a public awakened to a more dangerous world may give preference to the type of 'security' threats addressed primarily by law enforcement agencies at the expense of 'defence' threats best handled by the Canadian Forces. Still others, notably those opposed to Afghanistan-type operations, may seek to funnel available defence funding to military roles of a non-expeditionary nature.

A key component of any such 'conversation' must be the materiel condition of the services. Some important army projects face challenges, but the land forces have understandably been the primary beneficiary of Afghanistan-related improvements and are consequently in a comparatively sound condition. Some elements of the air force – notably strategic and tactical airlift and heavy helicopters – are, or will be, in very good shape, but serious question remarks remain over the fighter replacement (the estimated life expectancy of the 79 modernized CF-18 *Hornets* is 2017-2020), the *Aurora* replacement, and the new Fixed-Wing Search and Rescue Aircraft (the recent recipient of some blunt remarks from a National Research Council study). The navy, however, is in an extremely difficult position. The modernization program for the *Halifax* Class frigate is moving forward, and the *Victoria* Class submarines may – at long last – be turning the corner, but the two hybrid designs – the Joint Support Ship (JSS), and the Arctic/Offshore Patrol Ship (AOPS) – remain seriously troubled, in part measure because they are indeed hybrid designs. The three surviving *Iroquois* Class destroyers can soldier on for a time, but, barring intervention by an ally willing to sell existing and reasonably modern anti-air warfare vessels at friendship prices, they will decommission without a direct replacement. The first four modernized *Halifax* Class frigates will assume some of the former's command and control mandate by acquiring enhanced communications suites, additional displays, and staff accommodations, but will obviously not be AAW vessels.

We may indeed be entering a brave new world in Canadian defence, but some very traditional problems will continue to complicate the way forward. Depending upon our overall foreign and defence policy choices, and the funding available for procurement, we may no longer be able to avoid formal and difficult choices between services that are, indeed, "multi-purpose, combat-capable," and those that are something less.

Martin Shadwick *teaches Canadian defence policy at York University. He is a former editor of* Canadian Defence Quarterly.

BOOK REVIEWS

A SOLDIER FIRST: BULLETS, BUREAUCRATS AND POLITICS OF WAR

by Rick Hillier

Scarborough, ON: HarperCollins Canada, 2009

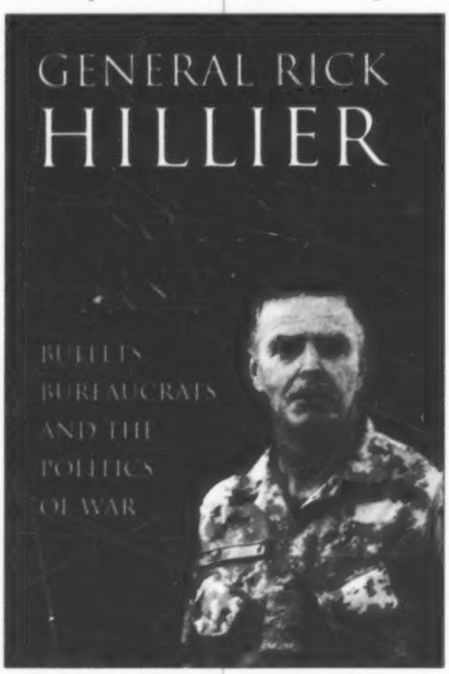
509 pages, $34.99

ISBN-10: 1554684919

ISBN-13: 9781554684915

Reviewed by: Bill Bentley

General Rick Hillier was arguably the most dynamic, public, and, yes, controversial Chief of the Defence Staff (CDS) in the history of that office. He was also remarkably and unusually influential in the spheres of foreign and defence policy, although the depth and longevity of that influence remains to be seen. Closer to home, his direct impact on the Canadian Forces (CF) was truly dramatic both in terms of how he drew the attention of the nation to their armed forces, and the structural and doctrinal changes he wrought during his tenure as CDS.



A Soldier First provides considerable insight into the man who so publicly represented the Canadian military for three years. The book covers the general's complete career, from officer cadet to four-star general. In fact, of 23 chapters, only the last eight recount his time as CDS. The first 15 chapters, however, contain themes that help account for how he was shaped as a soldier: an outstanding officer and a leader of considerable prowess. Woven throughout his account is his obvious love of soldiering, and the deep admiration he has always felt for the men and women in uniform who served alongside him throughout his career. His determination as CDS to showcase these soldiers, sailors, airmen, and airwomen, and to explain to Canadians what they mean to the country, reflects this devotion.

A second key theme is the extensive and formative experience derived from the important command positions General Hillier held, especially as a senior officer. Beyond commanding his own armoured regiment as a lieutenant-colonel, Rick commanded a Canadian brigade, served as Deputy Commander of 3rd US Corps in Fort Hood Texas, commanded the Multi-National Division Southwest in Bosnia in 2000, served as Deputy Commander of the Canadian Army, and then as the Commander, over the period 2001-2003. In 2004, he commanded the International Assistance Force (ISAF) in Afghanistan. Finally, he was appointed CDS in February 2005. These experiences, combined with a third theme – the nature of leadership he encountered during his career – go a long way to explain many of his subsequent motives and actions as leader of the CF, and as the uniformed head of the profession of arms in Canada.

General Hillier's reflections include the perceived negative impact he thought late-20th Century leadership had upon the existing structure, organizational philosophy, and doctrine of the Canadian Forces. He recounts that, as CDS, he remembered the lesson he had learned on his very first training course as a young officer, opining that it was not how to be a tank troop commander but of how *not* to lead soldiers. Later, as a more senior mid-ranking officer, he remembers observing that the army and the rest of the Canadian Forces were becoming a bureaucratic organization, administered by managers, not leaders. As deputy commander of the army, he saw this assessment reinforced in a discussion with Lieutenant-Colonel Pat Stogran upon Pat's return from his combat mission in Afghanistan. The general recalls Stogran's statement that the command and control structure in the Canadian Forces "…just won't work. Not if we are into agile operations and the heavy shooting starts. It just won't work the way we are set up back here." There seems little doubt that, by the time Rick Hillier took over as CDS, he had major changes in mind.

Thus, on assuming the office of CDS, the general immediately set out to radically reorganize the Canadian Forces, first disbanding the Deputy Chief of the Defence Staff Group, which was, until then, responsible for all operations, both domestic and foreign. In its place, he established four operational level command headquarters – Canadian Expeditionary Force Command, Canada Command, Operational Support Command, and the Special Operations Forces Command. The promulgation of his six 'Principles of Transformation' set the tone for the force. It was intended to establish a more command-centric philosophy, to emphasize leadership over management, and to clarify responsibilities and accountabilities. The result, at the time of this review, is perhaps the most significant reorganization of the Canadian military since Unification and Integration in the 1960s. There is no doubt that General Hillier was committed to the proposition that leaders create and change cultures, while managers and administrators live within them. Unfortunately, these events and actions are only touched upon in a few paragraphs. We will have to wait for further first-hand details of how the general engineered this major change management exercise – should he decide to write more on this important subject. In the meantime, a good account of these events can be found in Lieutenant-General (ret'd) Mike Jeffery's recent book, *Inside Canadian Forces Transformation*.

BOOK REVIEWS

A Soldier First provides some insight into a number of other issues that generated considerable controversy as General Hillier's period in office as CDS unfolded. There are interesting accounts of major equipment acquisition debates, the general's personal recollection of the Afghan detainee problem as it had developed to that date, and his relationships with the three Ministers of National Defence for whom he worked. Those relationships he established with Bill Graham and Peter Mackay were excellent, that with Gord O'Connor, a little strained from time-to-time, but the general maintains that the tension reported in the media was overblown. Hillier gives his Public Service colleagues a mixed review, highly praising some while castigating others. On balance, however, the impression he leaves is negative. A perhaps less partisan account of these relationships, based upon several confidential interviews, can be found in Philippe Lagasse's "A Mixed Legacy: General Rick Hillier and Canadian Defence 2005 – 2008."[1] Finally, Rick's determination to very publicly treat returning casualties of war, to honour them properly, and to remind Canadians of the ultimate sacrifice that their sons and daughters had made, comes through 'loud and clear.'

One of the most interesting accounts in the book for this reviewer is that of General Hillier's prominent role in both the formulation of the Liberal Government's foreign and defence policy statements, and, of course, with respect to Canada's role in Afghanistan. In both cases, the general received considerable criticism in the bureaucratic halls of power in Ottawa, as well as, to some extent, in the national media. The argument is herein made that soldiers provide military advice, while politicians and senior civil authorities make policy. There is no doubt that his views and advice had an inordinate influence, compared to that wielded by any of his predecessors. However, much of the criticism levelled misses the point in two respects. First, the prime minister, Paul Martin, and the defence minister, Bill Graham – both of whom were highly intelligent, independent-minded men – were always firmly in control. Searching for new, imaginative policy initiatives, they were hard-pressed to find them anywhere as professed by their traditional advisors on these matters. General Hillier, in keeping with his very decisive nature, unabashedly filled the gap – providing advice that the legitimate, elected policymakers accepted.

Second, and more importantly for Canadian civil-military relations over the longer term, Hillier seemed to instinctively understand Henry Kissinger's perspective when, as US Secretary of State, Kissinger wrote: "A complete separation of military strategy and policy at the highest levels can be achieved only to the detriment of both. It causes military force to become identified with the most absolute application of power and it tempts diplomacy into an over concern with finesse. Since the most difficult problems of national policy are in the area where politics, economics, psychological and military factors overlap, we should give up the fiction that there is any such thing as 'purely' military advice."[2]

Notwithstanding General Rick Hillier's contribution to the reform of the Canadian Forces, and to the re-establishment of a strong, respectful relationship with Canadian society, *A Soldier First* can mislead the reader about the full history of this effort, a history that predates General Hillier's arrival as CDS. The fault undoubtedly lies in the fact that the general was serving outside of Canada during the critical period from 1998 until late in 2001. Upon his return, as Deputy Commander of the Army, he was further distracted by the terrorist attacks in New York and Washington, and by dramatic events that followed, including our first combat deployment to Afghanistan.

Be that as it may be, the general writes that when he took over as brigade commander in mid-1996, the CF was still suffering from the fallout of Somalia and hiding from the public, fearful of doing anything, except for what had been perceived as being absolutely essential. The CF could not hide from the public for long, since, in October 1997, the government had established the Minister's Monitoring Committee, chaired by the Honourable John Fraser, to oversee the implementation of the many reform initiatives proposed in the Defence Minister's Report to the Prime Minister on Leadership and Management in the Canadian Forces (April 1997). This committee published quarterly public reports for the next five years.

More to the point, however, is the commitment and hard work of General Maurice Baril and his successor as CDS, General Ray Henault, together with Vice-Admiral Gary Garnet, Lieutenant-General Romeo Dallaire, Dr. John Scott Cowan, Colonel Bernd Horn, Capt(N) Al Okros, and Lieutenant-Colonel Dan Lortie. They, along with several others, set out to revitalize the professionalism and leadership of both the officer and the NCM Corps through a combination of personal example, the promulgation of much needed formally approved doctrine, and significant organizational change. The result, over the period 1998-2005, was the production of two strategic documents – Officership 2020, and NCM Corps 2020, pointing the way forward for both these corps, and signed off by the sitting Minister of National Defence. In 2003, *Duty With Honour: The Profession of Arms in Canada*, was published and was publicly endorsed by the Governor General as Commander-in-Chief. In 2005, the first of the full suite of four leadership manuals – Leadership in the Canadian Forces: Conceptual Foundations – was published. In organizational terms, both the Canadian Forces Leadership Institute and the Canadian Defence Academy were stood up early in the 21st Century. These measures *were* and *remain* the foundation for the ongoing reform of the Canadian Forces, and, I believe, *played* a significant role in preparing the ground for General Hillier's subsequent, and vitally important, CF Transformation Project.

A Soldier First is an enjoyable, informative, and often insightful account of a remarkable soldier's career, written in the personable, 'folksy' style for which General Hillier was famous. It *raises*, but, of course, it cannot *resolve*, the perennial debate about whether men make history or history makes the man. The events and circumstances in Canada leading up to and throughout General Hillier's time as CDS were dramatic and unique, demanding action regardless of who was in charge. At the same time, the general's particular experience, powerful personality, and leadership style clearly shaped

Canada's response in ways that perhaps no other individual could have accomplished. The dynamic between history and the man should be kept in mind while reading this highly recommended book.

Lieutenant-Colonel (ret'd) L. William Bentley, MSM, CD, PhD, *is Director of the Canadian Forces Leadership Institute in the Canadian Defence Academy, Kingston.*

NOTES

1. Philippe Lagassé, "A Mixed Legacy: General Rick Hillier and Canadian Defence," in *International Journal*, Summer, 2009.
2. Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Harper Collins, 1994), p. 120.

CANADA'S NAVY: THE FIRST CENTURY (SECOND EDITION)

by Marc Milner

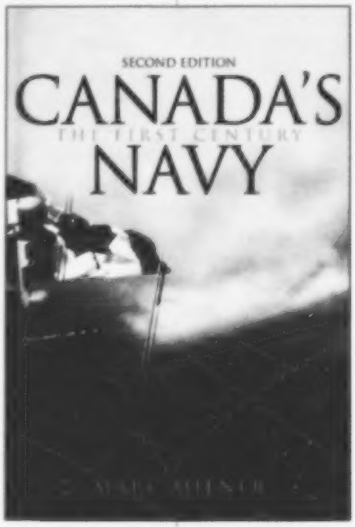
Toronto: University of Toronto Press, 2010

391 pages, $35.00

ISBN: 978-0-8020-9604-3

Reviewed by: Jurgen Duewel

In 1999, Marc Milner published *Canada's Navy: The First Century*. The book was considered by many to be one of the best and most readable books on the history of the Canadian Navy. Unfortunately, it arrived 11 years too early. Milner has now completed his work with the Second Edition, which adds a 16th chapter, entitled *Global Reach 1991-2010*, to the original publication. This final chapter, along with a new preface and epilogue, does an admirable job of explaining the turmoil that existed during the early 2000s, and the chaos that erupted in the world in the wake of the 9/11 attacks. In 2001, the Canadian Forces (CF) and the Canadian Navy were still trying to recover from an "age of darkness" and massive cuts to the Armed Forces when the terrorists struck. All of a sudden, the leadership was required to change focus and was now compelled to ramp up personnel and equipment in order to respond to the new threat. As luck would have it, Milner explains, the navy's newly launched frigates arrived just in the nick of time. The Chrétien Government, while not wanting to be drawn into a ground war in Iraq, nevertheless wanted to be in step with the rest of Canada's NATO allies and the collective reaction to al Qaeda. Unfortunately, the 'Ready Aye Ready' attitude would turn out to be a 'double-edged sword,' and the navy would soon become a victim of its own successes. As good as the frigates and their crews were, and they were *very* good, there were too few hulls and too few people to constitute a sustainable presence for even the limited, two-year mandate of Operation *Apollo*, imposed by the then-Chief of the Maritime Staff. Due to the navy's ongoing high tempo commitments, the midlife refit for the frigates, which had been planned to start in 2002, would be delayed until 2010. In addition, the cuts to personnel from 1995 establishment levels would continue to haunt, and the navy would continue to 'hollow out.' Despite increased funding from the Conservative Government, the long-promised ship borne helicopter *still* has yet to arrive, and the replacements for the two replenishment vessels, HMCS *Preserver* and HMCS *Protecteur*, appear to have stalled. As Milner reminds the reader, the present situation for the navy is sadly all too familiar. In order to be relevant to Canadians, the navy needs to remain engaged in the world and demonstrate its value as an instrument of government policy. However, due to its commitments over the past years, the navy finds itself in the unenviable position of needing to recover with respect to both personnel and the refitment of her ships, while still maintaining operations at the four corners of the globe: i.e., chasing pirates off the coast of East Africa, providing humanitarian aid to Haiti, supporting NATO, and conducting sovereignty patrols in the Arctic.



The book contains a couple of editing errors, such as placing the timing of the London attacks in 2002 vice 2005, and an overly-simplified explanation of transformation and its impact upon the navy. Notwithstanding, this book, like the first edition, provides an outstanding narrative of the history the Canadian Navy, and should hold a place of honour on every naval officer's bookshelf.

Lieutenant-Commander Jurgen Duewel *is a Maritime Surface Officer on staff at the Canadian Defence Academy in Kingston, responsible for Officer Professional Development, Period 3. He has a Master's Degree in War Studies from the Royal Military College, and is currently working on a doctorate in Educational Leadership.*

D DAY: THE BATTLE FOR NORMANDY

by Antony Beevor

New York: Viking USA, 2009

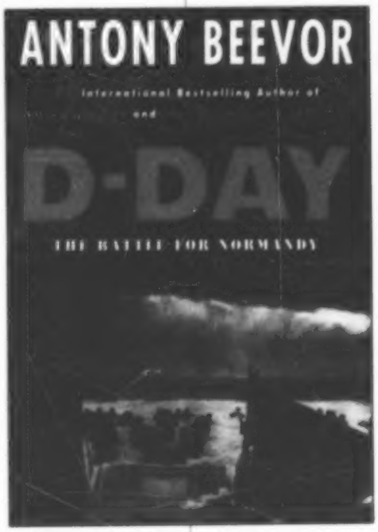
608 pages, $41.00

ISBN - 10:0670021199

ISBN - 13:978-0670021192

Reviewed by: Mike Goodspeed

There is certainly no dearth of good accounts of D Day or the Battle for Normandy. So when asked to write a review of Antony Beevor's *D Day: The Battle for Normandy*, I was more than a little skeptical. Surely this ground had been intensively ploughed over by John Keegan, Max Hastings, our own Mark Zuehlke, and scores of others. Moreover, was there really a new dimension to the Normandy campaign that had not already been carefully examined? I was pleased to discover that Beevor has successfully created a companion piece that is not only highly readable, but valuable for its insight and understanding of this critical period of history.



Perhaps the most persuasive reason for reading this book is that Beevor has an inimitable flair for simultaneously capturing both the spirit of men at war and the larger strategic and operational situation within which they find themselves. Beevor changes his focal length repeatedly – from the individual experience of the shock of battle to the broader disposition of the campaign. He is not the world's best-selling military historian by accident, and, in *D Day*, Beevor again displays his distinctive technique of personalizing his subject, all the while effortlessly maintaining his eye on the campaign's larger context. Beevor mesmerizes the reader with intriguing detail, and, at the same time, provides a readily understood overview of the cut and thrust of the big picture.

Recommending this book in the first instance on the basis of Beevor's style might seem a touch superficial in a professional journal but his technique not only speaks to the character of the intended audience, it also indicates something about his implied purpose in writing the book. Much of Beevor's work reflects a concern with simplifying and synthesizing the experience of massive battles in order to gain an appreciation of the complete spectrum of a particular campaign. In this book, Beevor strives to demonstrate not only the grand design of the fight for Normandy, but also the quality and character of the individual soldiers and leaders. By giving the analysis of the campaign an intensely personalized focus, Beevor addresses himself to several groups: the professional historian, the serious student of military art, and the average reader who is looking for an entertaining and informative diversion. He describes the experiences of generals, junior leaders, soldiers, and civilians living on the battlefield, and he is successful because his writing is unadorned and succinct; and, his unobtrusive commentary smoothly bridges one narrative line with the next.

Much of the detail Beevor uses to tell his story is fresh, as he has drawn upon the resources of more than 30 archives, and gone to considerable effort to capture the experiences of previously unpublished sources. His wide-ranging use of original reference material gives the book an absorbing and vivid storyline, and because of this, Beevor's *D Day* has become immensely popular. Its current popularity makes it no less instructive to the professional soldier, for Beevor does not sacrifice hard analysis for lavish description. Instead, his approach to military history is a graphic one that leads the reader to his own conclusions. Beevor carefully frames his opinions and judgments within his narrative, and, in doing so, he has given his book a more appealing flavour than many more conventional academic histories.

The title, *D Day: The Battle for Normandy* is something of a misnomer. Beevor concentrates most of the book not on the events of the day of the invasion itself, but upon the entire Normandy campaign; and in the last quarter of the book, he sweeps the reader along to the Liberation of Paris. Although the title may be misleading, this is a story that focuses almost exclusively upon the clash of arms. There is virtually nothing mentioned of the political manoeuvring preceding the invasion, or the Herculean staff planning efforts that made the battle for Normandy possible. Given the quality of the elements that Beevor has addressed, it is a shame that he chose not to examine these other crucial aspects in greater detail.

In terms of what is new or innovative in this book, two themes set Beevor apart from other successful works on the subject. The first is that he has closely examined the effects the campaign had upon the French population. In this he has portrayed the civilian population of Normandy as being one of the principal actors in the struggle. Beevor graphically illustrates the suffering that the French endured – for example, on the actual day of the invasion, there were more civilian casualties in the towns and villages adjacent to the beaches than the Americans endured on their ill-fated and bloody seizure of Omaha Beach. By peppering his account with the agonies and misfortunes suffered by the French, as well as judiciously inserting revealing asides on General Charles de Gaulle's difficult personality, Beevor subtly suggests that the long-term effects of the Normandy campaign played a major role in France's self-imposed isolation during much of the Cold War.

The second distinctive theme that Beevor introduces in this book is that the Normandy campaign was one punctuated by the brutal and illegal killing of prisoners on both

sides. Beevor is certainly no apologist for German atrocities, and he does not intimate that there was some kind of moral equivalence shared between the Allies and the Germans. In fact, he is unsparing in his description of reprisals and slaughters inflicted upon the civil population, largely by SS units. But Beevor suggests, at least obliquely, that the nature of high-intensity, high-stakes battle does not always follow the rules of war.

In this book, Beevor repeatedly depicts the struggle for Normandy as being at least as savage, bloody, and pivotal as any major battle on the Eastern Front. On more than one occasion, he appraises the intensity of the fighting by examining casualty rates, and finding that, on a divisional basis, the fighting in Northwest France was probably more intense than that on the Eastern Front. What Beevor does not comment upon directly, but it jumps off the page, is the period's grim acceptance of mass casualties. Unlike our own era, where societies are buffered by their armies and where professional soldiers fight limited wars, the battle for Normandy was an existential fight – with both sides understanding that whoever lost the campaign would not only lose the war, but forfeit the basis of their social and political order.

An element of *D Day* that begs mentioning is that Beevor is a brilliant caricaturist. His book is worth reading almost on this basis alone. In just a few quick phrases, Beevor captures the essence of a personality: Eisenhower smoking four packs of cigarettes the day before the invasion; Montgomery energetic and vain, insisting that everything had gone precisely as he had planned; Kluge railing at his headquarters; or an untested battalion commander trying desperately to energize frightened troops. On every page, Beevor brings to life the personalities and the atmosphere of the campaign.

From a Canadian perspective, Beevor generously gives credit where it was due. He has high praise for the quality of Canada's junior officers, the Canadian Army's abilities, and its dogged toughness. He is only slightly more reserved in his enthusiasm for our most senior officers – although he puts the blame squarely on Montgomery for not closing the Falaise Gap. In an interesting aside, Beevor shares the civilian Canadian's obsession with trying to define our national character. He comes to the conclusion that we had British traditions and an American disposition, and, perhaps on this point, he misses the mark. Defining character is an elusive undertaking; but anyone who has ever served in the Canadian Forces has never had a problem understanding the differences between Canadian and American temperaments.

There are many excellent features of this book. It is balanced, well-researched, well-written, and, in its unique way, it is a penetrating examination of the fight for Northwest France. It is as good a study of the campaign as has been written.

Lieutenant-Colonel Michael J. Goodspeed, *an officer in the Princess Patricia's Canadian Light Infantry (PPCLI), is currently Deputy Chief of Staff for Learning Support at the Canadian Defence Academy in Kingston.*

CANADIANS UNDER FIRE – INFANTRY EFFECTIVENESS IN THE SECOND WORLD WAR

by Robert Engen

Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009

x + 245 pages, $34.95

ISBN 978-0-7735-3626-5 (cloth)

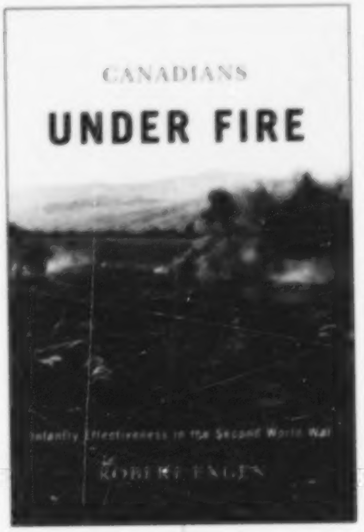
Reviewed by: Howard G. Coombs

Canadians under Fire provides analysis of a hitherto untouched trove of first-hand battle questionnaires from a variety of Second World War Canadian infantry officers who served in both the Mediterranean and Northwest European theatres. Some of these combat leaders, like Major Jeff A. Nicklin of the 1st Canadian Parachute Battalion, are well known to Canadian military enthusiasts, while others are not so prominent. However, all contribute to the mosaic painted by Robert Engen providing, "…a new perspective on how Canada's Second World War was fought at the tactical level." Engen goes on to elaborate, "...the Canadian riflemen, as indicated by the questionnaires, were capable of flexible responses to the problems presented by the battlefield." (p. 145).

In a similar fashion to American military historian Dr. Russ Glenn's *Reading Athena's Dance Card: Men against Fire in Vietnam* (2000), Engen disputes the results of United States Army researcher S.L.A Marshall's *Men against Fire: the Problem of Battle Command in Future War* (1947). In his seminal work, Marshall argued that 75 percent of American infantrymen that he interviewed did not fire their weapons, regardless of provocation. Although this statistic has been called into question during recent years by historians such as Dr. Roger Spiller, it nonetheless has influenced some military and police training, such as that designed by retired United States Army Lieutenant Colonel David Grossman, author of *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society* (1995) and *On Combat: The Psychology and Physiology of Deadly Conflict in War and in Peace* (2004). Engen and Glenn, based on their respective sources, show that in the instances they studied, there was not a problem getting soldiers to fire but quite the opposite, thus calling into question the universality of application of Marshall's statistics.

Engen uses archival battle questionnaires to draw conclusions about the Canadian infantry experience during the Second World War. He examines these questionnaires as historical artifacts, detailing their construction, and he provides the names of those that participated in the surveys, along with a brief description of who these officers were. Engen also looks at the combined arms team of artillery, infantry, armour, and air power, and, as well, provides thoughts with respect to the effectiveness of Canadian infantry during this period. His

conclusions argue that the Canadian soldier of this time was aggressive and innovative – certainly unlike the inferences drawn by Marshall for his nation's soldiers during the same conflict.



However, the difference between the books written by Engen and Glenn is that Glenn attributes the difference in Marshall's low "ratios of fire" during the Second World War and his findings concerning the much higher rates of fire among American infantryman in Vietnam to leadership and training, which he explores in some detail. If *Canadians under Fire* has any shortcoming, it is that Engen does not look at those aspects of the Canadian infantry experience during the Second World War to the same degree. To be fair, one must keep in mind that Engen researched a group of historical documents that were designed to provide a snapshot of the Canadian battle experience in the context of the time, and were focused on identifying the tactical lessons of combat. On the other hand, Glenn designed his own questionnaires to be administered to Vietnam veterans over two decades after the end of the war. Therefore, Glenn's research *could* and *did* address much broader issues in greater detail.

In any case, Engen provides a trove of historical analysis and sources useful to Canadian military studies. His work gives a foundation for other historians to examine that which enabled the Canadian infantry to perform as well as they did during the war. Perhaps of most significance for current Canadian military practitioners is Engen's use of our national military experience to call into question the applicability of the conclusions drawn by S.L.A. Marshall in training for the wars of the 21st Century. Consequently, *Canadians under Fire* is a solid piece of work that is of utility to both military professionals and historians.

Colonel Howard G. Coombs, PhD, *is an Assistant Professor at the Royal Military College of Canada currently with the Directorate of Learning Innovation at the Canadian Defence Academy. He is also a part-time reserve officer who was Commanding Officer of the Princess of Wales' Own Regiment, an infantry unit based in Kingston, and is now serving as the Director of the Joint Command and Staff Programme (Distance Learning) at the Canadian Forces College.*

THE NAVAL SERVICE OF CANADA 1910-2010: THE CENTENNIAL STORY

Richard H. Gimblett (Ed.)

Toronto: Dundurn Press, 2009

230 pages, $ 39.95

ISBN: 978-1-55488-470-4

Reviewed by: Jurgen Duewel

The book is divided into chapters covering important periods in the history of the navy, as well as speculation with respect to its future. Along with the expected chapters dealing with war and peace, readers will be pleasantly surprised to find some unexpected gems. For example, the often neglected topic of maritime research and development is well written by Harold Merklinger, a former defence scientist at the Defence Research Establishment Atlantic (DREA). Merklinger shines a light on some of the unique Canadian contributions to naval warfare – including such marvels as the hydrofoil, the Canadian Anti-Acoustic Torpedo Decoy (CAAT), the Variable Depth Sonar (VDS), the Bear Trap and the Helo Hauldown system, as well as the ubiquitous trackball. Another pleasant addition to the book is the chapter covering naval art of the Second World War by Pat Jessup. This chapter depicts other dimensions of life in the navy during that time, and it serves as a reminder of some the more poignant aspects and experiences of men and women at war.

The book's first chapter describes the events leading up to the creation of the Naval Service by Prime Minister Wilfrid Laurier on 4 May 1910. As Roger Sarty writes, in 1906 Great Britain launched HMS *Dreadnought*, the revolutionary battleship that made all other warships preceding it obsolete. The problem for Great Britain was that, suddenly, new naval powers, and specifically Germany, were now much closer to parity in numbers of battleships. The Dreadnought scare of 1909 (fear of German parity by 1912), compelled Great Britain to inform her colonies that they could no longer count upon Britain to look after their maritime defence, as she was pulling back her naval forces closer to home to deal with the emerging German threat. Great Britain also expected her wealthier former colonies, such as Australia, New Zealand, and Canada, to either build their own ships or to provide funding for Great Britain's shipbuilding efforts. Although Laurier had decided that Canada should build its own navy, the Leader of the Opposition (and soon to be Prime Minster), Robert Borden, did not agree, and he preferred to transfer funds to Great Britain instead. Unfortunately, when he came to power, he did neither – the result being that Canada, and consequently her navy, were wholly unprepared for the First World War. Thus the Canadian Navy's contribution to the war effort at sea was unsurprisingly minimal, and, at times, even comical. For example, we are told of how the province of British Columbia purchased two submarines for the navy, and of how even a private citizen got involved through the donation of an armoured yacht. At one of the lower points of the war for the service, the only ship that had an opportunity to attack an enemy submarine in Canadian waters, HMCS

Hochelaga, instead decided to 'turn tail' rather than engage the foe.

After the Armistice, things did not look promising for our young navy. Parliamentary debates subjected its performance to public scorn, and even managed to pin some of the blame for the Halifax Explosion of 6 December 1917 on the navy. Bill Rawling does a good job of explaining how the heroic efforts of Commodores Hose and Nelles kept the navy a live, relevant, and coherent force during the interwar years by keeping it in the public eye and by concentrating upon fisheries patrols and search and rescue. The navy also was able to demonstrate its usefulness as an instrument of government policy when it rescued some Canadians trapped by a civil war that had erupted in El Salvador.

The book covers the Second World War in two chapters. Donald Graves does a commendable job of describing the overall campaign and detailing the navy's involvement at Dieppe and the Normandy landings, while Marc Milner covers Canada's part in the Battle of the Atlantic. Milner pulls no punches in his section, detailing how an exhausted, underequipped and over-committed navy had to be withdrawn from mid-ocean convoys from December 1942 until the fall of 1943 in order to re-calibrate itself. However, by the end of the war, Canada's navy had destroyed 33 U-Boats and had forged a viable role for itself.

Although the period from 1945 to 1960 constituted, in many ways, the halcyon days of the Canadian Navy – having on strength two aircraft carriers, two cruisers, and over 30 destroyers and frigates – there were 'some cracks in the foundation.' Morale problems resulted in a number of 'mutinies,' or, more accurately, as Isabel Campbell describes them, "...work stoppages." Nevertheless, they were serious enough to cause a commission of inquiry led by Admiral Rollo Mainguy. However, in her chapter, Campbell treated these incidents as mere 'tempests in a teapot,' and, I believe, missed the mark somewhat by questioning the value of Mainguy's report. The navy's *divisional system* was born at this time, a system of which the navy is deservedly proud, and which has stood the test of time. The *divisional system* has not only prevented the navy from suffering any further 'incidents,' it has been instrumental in helping to avoid the leadership problems that surfaced in the other branches of the Canadian Forces (CF).

Richard Mayne characterizes his chapter, which chronicles the navy in the 1960s, as the years of crisis. He could have also referred to it as 'the big reality check.' The question at the time was whether the navy should remain a largely Anti- Submarine Warfare (ASW) fleet, or expand to become a more balanced 'general purpose' fleet. It soon became apparent that the navy's aspirations for a 43-ship fleet, including an aircraft carrier, were not fiscally viable. Mayne goes on to explain that although the navy fought a valiant fight, led by Admirals Rayner and Landymore, against cost cutting and Unification, it was a battle the navy was doomed to lose. Nevertheless, despite the political battles raging in Ottawa throughout the 1970s, the navy continued to do its job at sea, which, in the words of Admiral O'Brien, was "... to find Russian submarines." Ironically, it was at the end of the Cold War, which coincided with the arrival of the new *Halifax* Class frigates, that the navy became truly a 'general purpose' fleet. This was demonstrated by its participation in both Gulf Wars, the War in Iraq, and the continuing campaign against terrorism. The new millennium and the 'post-9/11' world in particular would witness Canadian frigates patrolling the Straits of Hormuz, carrying out non-compliant boardings and anti-piracy operations in the Gulf of Aden, anti-drug patrols in the Caribbean, and exercising in the increasingly important and ice-free Canadian Arctic.

I believe James Boutilier summed up the future for the Canadian Navy best when he wrote: "The world of 2025 will require a global naval presence more than ever before, whether to combat illegal fishing, the illegal movement of people, and disaster relief..."

Laurier was correct in 1910, and he still is right today. "Canada needs a Navy." Doctor Gimblett has done an admirable job of reinforcing that point, writing a book that should be on the list of everyone who has an interest Canada's history and her navy.

Richard H. Gimblett, PhD, is a retired naval officer and the Navy Command Historian. In compiling this book, Gimblett has combined the contributions of 13 well- known and respected naval historians to help tell the history of the Canadian Navy. This handsome book not only does a fine job of *telling* the Canadian Navy's story, but, thanks to large number of photographs, paintings, and colour plates, it *illustrates* a colourful history, and it is a wonderful overall tribute to the navy's 100th anniversary.

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 10, Nº 3, été 2010

MARINE NAVY 100

Défense nationale National Defence

Canada

PRÉSENTATION DES MANUSCRITS

La Revue militaire canadienne invite les auteurs à lui soumettre des manuscrits qui traitent d'un large éventail de questions présentant de l'intérêt pour le milieu de la défense au Canada. Les sujets incluent, mais sans s'y limiter, les politiques de défense et de sécurité, les questions de stratégie, de doctrine et d'opération, la structure des forces armées, l'application de la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'entraînement et l'éthique militaire. La Revue militaire canadienne s'intéresse plus particulièrement à des articles au contenu progressiste qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes ou des interprétations novatrices.

Les auteurs respecteront les directives générales suivantes pour la présentation des manuscrits :

- On peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.
- Les articles de fond, en règle générale, devraient compter entre 3 500 à 6 000 mots, notes comprises. La Revue accepte aussi les textes plus courts, surtout les textes d'opinion qui engagent le débat de questions pertinentes, ainsi que les lettres à la rédaction.
- Les manuscrits doivent être soumis sous forme électronique sur disquette ou par courriel en utilisant les logiciels MS Word ou WordPerfect, à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca.
- Les manuscrits peuvent comporter des graphiques, des tableaux, des photographies, des cartes ou toutes autres illustrations complétant le traitement du sujet. Ces illustrations ne doivent pas être intégrées au corps du texte mais être placées à part. Les photographies et les cartes peuvent parvenir à la Revue sous leur forme originale ou sous forme électronique. Les originaux seront renvoyés aux auteurs. La taille des graphiques transmis par voie électronique ne doit pas être inférieure à 12,7 sur 17,8 cm. Il faut enregistrer ces graphiques à 300 ppp en format JPEG ou TIF dans Photoshop ou en tout autre format bien connu. Les illustrations du logiciel PowerPoint ne peuvent pas être utilisées étant donné leur résolution trop faible (72 ppp).
- Les manuscrits devront adopter le style et les normes de la recherche universitaire, utiliser l'orthographe du Petit Robert ou de l'Oxford English Dictionary et employer des notes en fin de texte plutôt que des notes en bas de page. Le numéro en exposant doit figurer au bon endroit dans le texte et la note correspondante doit être entrée comme texte normal à la fin du document.
- On devrait éviter le plus possible les sigles et abréviations militaires; toutefois, s'il faut s'en servir, la première fois que l'appellation apparaîtra dans le texte, il faudra l'écrire au long et la faire suivre par son sigle ou son abréviation placés entre parenthèses. Il faudra aussi éviter le plus possible le jargon militaire et l'argot du métier.
- On inclura une brève notice biographique (un paragraphe) indiquant, entre autres, les fonctions actuelles de l'auteur, son adresse postale, son adresse électronique et son numéro de téléphone.

Tout manuscrit sera évalué, sans que le nom de l'auteur soit mentionné, par au moins deux membres externes du comité de rédaction de la Revue qui recommanderont au rédacteur de le publier ou non. On jugera les manuscrits en fonction de leur originalité, de la solidité de l'argumentation, de la pertinence et de l'actualité du sujet ainsi que de la qualité du style.

Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur de la Revue militaire canadienne l'autorité de permettre la publication des manuscrits après recommandation du comité de rédaction. Aussi, les membres des Forces canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense nationale n'ont-ils pas besoin d'une permission préalable de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la Revue.

Le rédacteur se réserve le droit de corriger le style et la grammaire des manuscrits et de les écourter, mais il n'y apportera pas de changement majeur, tant dans la forme que dans le contenu, sans consulter l'auteur. Les manuscrits refusés seront renvoyés aux auteurs. Ni la Revue militaire canadienne, ni son comité de sélection, ni le ministère de la Défense nationale ne conserveront de copie d'un manuscrit non retenu pour publication.

EcoLogo
CCD-041 Imprimerie

Sources Mixtes
Groupe de produits issu de forêts bien gérées, de sources contrôlées et de bois ou fibres recyclés.
www.fsc.org Cert no. SW-COC-000890
© 1996 Forest Stewardship Council
FSC

TABLE DES MATIÈRES

COUVERTURE
LE NCSM PRESERVER ET LE NCSM HALIFAX PARTICIPENT À UN EXERCICE PRÈS DE NORFOLK, EN VIRGINIE, LE 16 NOVEMBRE 2007.
Photo du MDN HS 2007-L0001-099 par le Caporal-chef Eduardo Mora Pineda.

LE CANADA ET LES AMÉRIQUES : À LA DÉFENSE DE NOS VOISINS

QUI EST L'ADVERSAIRE? PATHANS, TALIBANS ET PERSPECTIVES DE PAIX

ISSN 1492-465X

3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

4 VAILLANCE MILITAIRE

LE CANADA ET LE MONDE

6 LE CANADA ET LES AMÉRIQUES : À LA DÉFENSE DE NOS VOISINS
par Walter Natynczyk avec Nancy MacKinnon

13 SUTHERLAND AU 21E SIÈCLE: LES INVARIANTS DANS LE PROGRAMME D'ÉLABORATION DES POLITIQUES DU CANADA DEPUIS LES ÉVÉNEMENTS DU 11 SEPTEMBRE
par Dwayne Lovegrove

20 QUI EST L'ADVERSAIRE? PATHANS, TALIBANS ET PERSPECTIVES DE PAIX
par Keith Cameron

LES AFFAIRES FINANCIÈRES DE LA DÉFENSE

27 LA STRATÉGIE DE DÉFENSE *LE CANADA D'ABORD* UN COUP D'ŒIL RÉTROSPECTIF : TROP? TROP PEU? OU JUSTE ASSEZ?
par Gerry Madigan

HISTOIRE MILITAIRE

37 LE CONTINGENT MCGILL DU CORPS-ÉCOLE D'OFFICIERS CANADIENS (COTC) DE 1912 À 1968
par Desmond Morton

48 LE GRAND OUBLIÉ QUI A SAUVÉ LE CANADA À QUEENSTON HEIGHTS
par Robert Vineberg

OPINIONS

53 OUBLIER CLAUSEWITZ : LA LEÇON QUE L'ARMÉE CANADIENNE DOIT TIRER DE L'AFGHANISTAN
par Andrew Godefroy

59 PORTES ET CORRIDORS DU CANADA : LA SÉCURITÉ NATIONALE EN PLEINE ÉVOLUTION
par Peter Avis

64 « IL Y A QUELQUE CHOSE QUI NE VA PAS AVEC NOS MAUDITS NAVIRES AUJOURD'HUI » – VICE-ADMIRAL SIR DAVID BEATTY BATAILLE DU JUTLAND, HMS *LION*, LE 31 MAI 1916
par David Mugridge

REMARQUES

67 LA DÉFENSE APRÈS KANDAHAR
par Martin Shadwick

70 COMPTES RENDUS

La *Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal* est la revue professionnelle officielle des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, celles des Forces canadiennes, celles de la *Revue militaire canadienne* ou celles d'une agence du Gouvernement du Canada. Le copyright appartient à la Couronne en droit. On peut reproduire les articles après avoir obtenu la permission du rédacteur et en en attribuant la source à la *Revue*. La *Revue militaire canadienne* paraît à la fois en version imprimée et en version électronique au site **www.revue.forces.gc.ca**.

Comment nous joindre

Revue militaire canadienne /
Canadian Military Journal
Collège militaire royal du Canada
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario) K7K 7B4
Téléc. : (613) 541-6866
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca

LA STRATÉGIE DE DÉFENSE LE CANADA D'ABORD UN COUP D'ŒIL RÉTROSPECTIF : TROP? TROP PEU? OU JUSTE ASSEZ?

LE GRAND OUBLIÉ QUI A SAUVÉ LE CANADA À QUEENSTON HEIGHTS

« IL Y A QUELQUE CHOSE QUI NE VA PAS AVEC NOS MAUDITS NAVIRES AUJOURD'HUI »

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

Rédacteur en chef

David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Gérante de publication

Kelli Mullally-Guérette
(613) 541-6000 ext. 6837
kelli.mullally-guerette@rmc.ca

Remarques

Martin Shadwick

Comité consultatif

Président

Le major-général Daniel Gosselin, commandant de l'Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

M. David L. Bashow, rédacteur en chef, *Revue militaire canadienne*

Joel Sokolsky, Ph.D., recteur du Collège militaire royal du Canada

Le colonel Jim Cottingham, représentant du chef d'état-major de la Force aérienne

Le capitaine de frégate Hugues Canuel, représentant de la direction de l'Instruction et de l'Éducation maritimes

Le major Andrew Godefroy, représentant du directeur général du Développement des méthodes de combat de la Force terrestre

Commodore William S. Truelove commandant CMR

Le colonel Bernd Horn, chef d'état-major du Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada

Lawrence McDonough, Ph.D., directeur de l'Apprentissage et de l'Innovation, ACD

Le capitaine de frégate Guy Phillips, représentant du juge-avocat général, Collège militaire royal du Canada

Hanya Soliman représentant du CRD

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.

Le major (à la retraite) Michael Boire

Le lieutenant-colonel (à la retraite) Douglas Delaney

Rocky J. Dwyer, Ph.D.

Le lieutenant-colonel Michael Goodspeed

Le major John Grodzinski

L'adjudant-chef Stéphane Guy

David Hall, Ph.D.

Le capitaine de frégate Greg Hannah

Michael Hennessy, Ph.D.

Hamish Ion, Ph.D.

Phillippe Lagassé

Le lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.

Chris Madsen, Ph.D.

Sean Maloney, Ph.D.

Brian McKercher, Ph.D.

Paul Mitchell, Ph.D.

Scot Robertson, Ph.D.

Stéphane Roussel, Ph.D.

Elinor Sloan, Ph.D.

Le colonel (à la retraite) Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La *Revue militaire canadienne* est entièrement bilingue; lorsqu'une citation originale a été traduite, le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la Revue rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

L'été est de nouveau à nos portes dans le Grand Nord, et nous sommes de retour. J'ose espérer que nous avons réussi à glaner pour le présent numéro un échantillonnage de sujets intéressants et variés qui sauront piquer l'intérêt de nos lecteurs.

Pour ouvrir le bal, notre Chef d'état-major de la Défense (CEMD), le Général Walt Natynczyk, en collaboration avec Mme Nancy MacKinnon, de la Direction – Politique de l'hémisphère occidental au ministère de la Défense nationale, explore les questions du réengagement dans notre hémisphère en tant que nouvelle priorité nationale et de la complexité des enjeux de sécurité et de défense qui touchent cette région diversifiée. Le CEMD a été clair : le Canada possède une riche expérience sur laquelle il peut s'appuyer pour venir en aide aux autres, et « les possibilités de coopération et d'échange avec nos voisins de l'hémisphère occidental sont évidentes ».

Par la suite, le Lieutenant-colonel Dwayne Lovegrove réexamine ce qui – d'après ce que M. Robert Sutherland, du Conseil de recherches pour la défense du Canada, a établi en 1962 – constituerait les trois constantes de la politique étrangère canadienne, soit la géographie, l'économie et les intérêts nationaux élargis. Puis il analyse la validité de ces constantes aujourd'hui et le pourquoi de leur importance dans la politique contemporaine du Canada. Ce faisant, Lovegrove apporte une attention particulière aux liens spéciaux et étroits qui unissent le Canada et son voisin du Sud.

Vient ensuite un article du Major Keith Cameron, un membre du génie de combat doté d'une grande expérience des opérations de déploiement, au sujet de « l'agitation qui règne en ce moment parmi les tribus afghanes, et particulièrement dans les tribus pathanes, qui constituent le gros des talibans et de l'insurrection soutenue du Sud ». Cameron conclut en proposant diverses solutions, toutes positives, pour interagir avec la culture pathane, qu'il qualifie de « mélange de tribalisme et d'islamisme ».

Dans l'article suivant, le Major (retraité) Gerry Madigan, logisticien ayant servi pendant de nombreuses années en tant qu'officier des finances, examine sous un nouvel éclairage les dépenses actuelles de la Défense, déplorant qu'elles n'aient jamais vraiment été expliquées aux Canadiens. Plus précisément, Madigan porte un regard critique sur la stratégie Le Canada d'abord, suggérant que bien qu'elle ait été valable et abordable lors de sa mise en place en 2008, elle ne peut échapper aux réalités économiques de 2010. Cela dit, Madigan aboutit tout de même à la conclusion que cette stratégie est toujours viable et pertinente pour notre pays dans le contexte économique actuel – avec toutefois certaines réserves et restrictions.

Pour amorcer la partie Histoire de la présente publication, le très distingué historien canadien Desmond Morton retourne aux sources et relate les réalisations du Corps-école d'officiers canadiens (COTC) de l'Université McGill à Montréal, depuis sa formation en 1912 jusqu'à sa dissolution en 1968. Bien que le militarisme national ait joué un rôle important dans la mise sur pied du COTC en 1912, aux dires de Norton, les années 1960 auraient été une période de « radicalisme étudiant et de [...] dissidence politique qui régnaient au nord comme au sud du 48e parallèle », et étant donné les coûts élevés et le peu de reconnaissance associés à cette fière institution, cette dernière ne serait bientôt plus qu'un lointain souvenir.

À son tour, M. Robert Vineberg, agrégé supérieur de recherches à la Canada West Foundation, fait la chronique de la carrière peu reconnue du général britannique qu'il considère comme ayant été, plus que le Major-général Sir Isaac Brock, le véritable sauveur de la frontière de Niagara pendant la guerre de 1812 : le Major-général Roger Hale Sheaffe. Vineberg nous donne amplement matière à réflexion et nous présente de solides arguments quant aux raisons pour lesquelles, selon lui, Sheaffe n'aurait pas reçu toute la considération qu'il méritait.

Dans la partie Opinions de la présente revue, l'érudit militaire qu'est le Major Andrew Godefroy examine sous un nouvel angle l'influence qu'a eue le philosophe prussien du XIX^{e} siècle du nom de Karl von Clausewitz, et invoque des arguments percutants pour nous convaincre qu'il est temps que nous nous détachions de Clausewitz et que nous nous fiions plutôt à notre propre génie et à notre propre héritage militaire. Le Capitaine de vaisseau (retraité) Peter Avis prend ensuite la plume pour explorer le système de portes et de corridors du Canada, un vaste réseau national d'interconnexions terrestres, maritimes, aériennes et cybernétiques en constante évolution et « qui tissent une toile à la grandeur du pays entre tous les piliers de notre démocratie (social, économique, environnemental, international, de sécurité et de défense) ». Cette partie se termine sur un article de David Mugridge, conseiller indépendant en sécurité et agrégé en recherches à l'Université Dalhousie, qui avance que la Marine canadienne gagnerait à mieux équilibrer ses programmes d'acquisition de navires. À la base, Mugridge est d'avis qu'il nous faut « maintenir des capacités de niveau supérieur, mais pas au point de limiter la capacité financière et opérationnelle de la force navale et de son personnel ».

Vient enfin le tour de notre collègue Martin Shadwick, qui spécule sur les rôles que le MDN et les FC pourraient être appelés à jouer après la campagne d'Afghanistan, puis, pour terminer, le lecteur a droit à tout un assortiment de critiques de livres, à commencer par un article de M. Bill Bentley sur A Soldier First: Bullets, Bureaucrats and Politics of War, l'œuvre du Général Rick Hillier.

Bonne lecture!

David L. Bashow
Rédacteur en chef
Revue militaire canadienne

VAILANCE MILITAIRE

Les trois décorations de la vaillance militaire du Canada, notamment la Croix de Victoria, l'Étoile de la vaillance militaire et la Médaille de la vaillance militaire, ont été créées le 1[er] janvier 1993 par Sa Majesté Elizabeth II, reine du Canada. Elles peuvent toutes être remises à titre posthume.

La **Croix de Victoria** est décernée pour les actes de bravoure ou d'abnégation insignes ou pour le dévouement ultime en présence de l'ennemi.

L'**Étoile de la vaillance militaire** est décernée pour des services éminents accomplis avec courage en présence de l'ennemi.

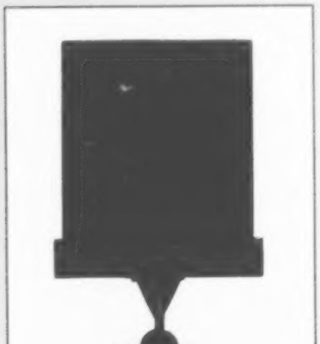
La **Médaille de la vaillance militaire** est décernée pour un acte de bravoure ou de dévouement en présence de l'ennemi.

La **Citation à l'ordre du jour** a été créée dans le but de reconnaître les actes de bravoure, le dévouement professionnel ou tout autre service distingué accomplis par un membre des Forces canadiennes en service actif ou par toute autre personne travaillant avec les Forces canadiennes. Les récipiendaires acquièrent le droit de porter sur le ruban de leur médaille de campagne ou de leur médaille de service approprié une feuille de chêne en bronze. À l'instar des décorations de la vaillance militaire, la Citation à l'ordre du jour peut être octroyée à titre posthume.

Le 18 mars 2010, Son Excellence la très honorable Michaëlle Jean, gouverneure générale et commandante en chef du Canada, a annoncé les noms de cinquante-huit personnes citées à l'ordre du jour pour des réalisations qui ont fait honneur aux Forces canadiennes et au Canada. Les récipiendaires nommés ci-dessous seront invités à recevoir leurs décorations à l'occasion d'une prochaine cérémonie de remise. Avis aux lecteurs : les rangs utilisés dans la colonne suivante reflètent le rang des récipiendaires au moment de leur incident de combat respectif.

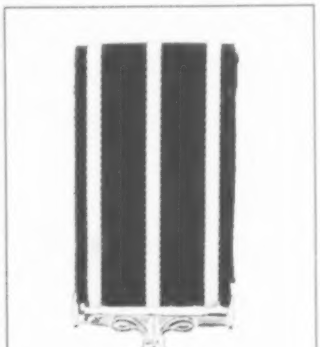
Citation à l'ordre du jour

1. Le soldat Jeffrey Atlee – Belleville (Ont.)
2. Le soldat David C. Banks – Edmonton (Alb.)
3. Le capitaine Robert E. Barker – Edmonton (Alb.)
4. Le capitaine Ross William Bonnell – Oromocto (N.-B.)
5. L'adjudant Daniel William Bouchie, C.D. – Shilo (Man.)
6. Le caporal Christopher R. Busche – Edmonton (Alb.)
7. Le capitaine Christopher W. Carthew – Belleville (Ont.)
8. Le caporal Erkin Cicekci – Petawawa (Ont.)
9. Le capitaine Jeffery J. Code – Edmonton (Alb.)



Croix de Victoria

Étoile de la vaillance militaire



Médaille de la vaillance militaire

10. Le caporal Shaun David Copeland – Edmonton (Alb.)
11. Le capitaine Raymond Jean-Claude Corby – Petawawa (Ont.)
12. Le sergent Steven Alan Corcoran, C.D. – Shilo (Man.)
13. Le lieutenant Aaron Edward Corey – Petawawa (Ont.)
14. Le capitaine Simon J. Cox – Edmonton (Alb.)
15. L'adjudant Robin John Crane, M.V.M., C.D. – Edmonton (Alb.)
16. Le caporal Sheldon R. G. Crawford – Edmonton (Alb.)
17. Le sergent James Robert George Davidson, C.D. – Shilo (Man.)
18. Le caporal Jean-Guy Ross Dinelle – Petawawa (Ont.)
19. Le caporal-chef Hugh R. Dixon – Petawawa (Ont.)
20. Le soldat Aaron A. Dodge – Petawawa (Ont.)
21. Le sergent Wayne Bernard Dunphy, C.D. – Edmonton (Alb.)
22. Le sergent Timothy Wayne Fletcher, C.D. – Shilo (Man.)
23. Le caporal Kevin J. Foley – Edmonton (Alb.)
24. Le soldat Phillip A. Frank – Petawawa (Ont.)
25. Le caporal Lucus John Fuller – Shilo (Man.)
26. Le caporal David S. Giles – Edmonton (Alb.)
27. Le caporal Dustin M. Girard – Edmonton (Alb.)
28. Le caporal Casey A. E. Gray – Petawawa (Ont.)
29. Le caporal-chef Kelly A. Harding, C.D. – Petawawa (Ont.)
30. Le soldat Ryan E. Harding – Petawawa, (Ont.)
31. L'adjudant Paul Justin Holwell, C.D. – Edmonton (Alb.)
32. Le soldat Bradley K. Johnston – Petawawa (Ont.)
33. L'adjudant Terry Thomas Jones, C.D. – Petawawa (Ont.)
34. Le caporal Carl B. A. Kriwez – Edmonton (Alb.)
35. Le soldat Cody R. Kuluski – Shilo (Man.)
36. Le caporal-chef Joseph E. Leger – Shilo (Man.)
37. Le caporal Clayton D. MacLean – Petawawa (Ont.)
38. Le soldat Justin G. MacPherson – Edmonton (Alb.)
39. Le caporal Matthew A. McLean – Shilo (Man.)
40. Le caporal Lee Allan Miller – Edmonton (Alb.)
41. Le caporal Tyler Brian Myroniuk, M.V.M. – Edmonton (Alb.)
42. Le caporal-chef Brent Simon Nolasco – Petawawa (Ont.)
43. Le caporal Vincent Jacques Peters – Halifax (N.-É.)
44. L'adjudant Jason Guy Pickard, M.S.M., C.D. – Shilo (Man.)
45. Le sergent Matthew Timothy Pronk, C.D. – Edmonton (Alb.)
46. Le caporal Patrick J. R. A. Ranger – Edmonton (Alb.)
47. Le caporal-chef Johnathon E. Scharf – London (Ont.)
48. Le soldat Andrew Brett Smallman – Edmonton (Alb.)
49. Le sergent Paul Dean Sprenger, C.D. – Edmonton (Alb.)
50. Le sergent Derek Ashley Thompson, C.D. – Edmonton (Alb.)
51. Le soldat Jason C. Toole – Edmonton (Alb.)
52. Le caporal Calvin T. Vickerman – Edmonton (Alb.)
53. Le lieutenant Daniel J. Vincent – Petawawa (Ont.)
54. L'adjudant Mike Eric Vollick, C.D. – Edmonton (Alb.)
55. Le caporal-chef Kevin William Walker, C.D. – Belleville (Ont.)
56. Le soldat Ryan K. Waring – Edmonton (Alb.)

Photo du MDN IS 2009-1005-18 par le Sergent Paz Quille

Le Général Walt Natynczyk, Chef d'état-major de la Défense (CEMD), rencontre l'état-major de la Jamaica Defence Force le 27 mars 2007, dans le cadre de l'exercice *Tropical Hammer*.

LE CANADA ET LES AMÉRIQUES : À LA DÉFENSE DE NOS VOISINS

par Walter Natynczyk et Nancy MacKinnon

Introduction

Lorsque les Canadiens se placent sur l'échiquier mondial, que ce soit sur le plan politique ou géographique, ils voient l'Europe à l'est, l'Asie à l'ouest et les États-Unis au sud. Généralement, ils ne considèrent pas que les pays au sud de Rio Grande sont des nations dont les intérêts et les enjeux sont similaires à ceux du Canada. J'ai toutefois réalisé que notre pays fait bel et bien partie des Amériques lorsque j'ai eu la chance de visiter Haïti, la Jamaïque, la Colombie, l'Uruguay, le Brésil et le Mexique l'année dernière. Ce sont nos voisins. Cette région est très prometteuse et renferme un grand potentiel pour le Canada. C'est donc sans surprise que notre gouvernement lui accorde une importance croissante.

Le premier ministre a clairement fait de notre réengagement au sein de l'hémisphère une priorité nationale. Dans le discours du Trône de 2007, on désignait en effet les Amériques comme l'une des priorités en matière de politique étrangère, en plus de souligner le rôle actif que le Canada entendait jouer dans la région. Le gouvernement a élaboré une stratégie pour un engagement accru dans les Amériques, en vue de guider ses initiatives dans ce territoire. Les Forces canadiennes sont ainsi appelées à contribuer à l'avancement du programme gouvernemental en ce qui a trait à la sécurité. En d'autres mots, les Amériques se trouvent dans l'entourage immédiat du Canada, et nous avons bien l'intention d'être un bon voisin sur le plan de la défense.

Au cours des deux dernières années, d'importantes actions prises par le Canada ont témoigné de cet engagement. Les Forces canadiennes ont notamment joué un grand rôle durant l'intervention d'envergure du Canada à la suite du tremblement de terre dévastateur en Haïti au début de 2010. Environ 2000 militaires ont été envoyés dans ce pays pour aider à l'effort humanitaire. Les ressources déployées comprenaient l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe, un hôpital de campagne militaire, des navires, des hélicoptères et du personnel de l'Armée de terre. En septembre 2008, la ville de Banff, en Alberta, a également accueilli la VIII[e] Conférence des ministres de la Défense des Amériques (CMDA), à laquelle j'ai eu la chance d'assister. Dans le cadre de cette activité couronnée de succès, 34 ministres de partout dans l'hémisphère étaient invités à discuter, dans une atmosphère de collégialité, de questions importantes sur les plans de la défense et de la sécurité. Un tel rassemblement permettant des échanges entre les ministres est très utile, mais n'a pas tou-

Le Général Walt Natynczyk, CMM, MSC, CD, *officier de l'Arme blindée, est le Chef d'état-major de la Défense du Canada. Il a effectué une formation en administration des affaires au Collège militaire Royal Roads et au Collège militaire royal, en plus d'être diplômé du Collège d'état-major et de commandement des Forces canadiennes, du cours de tactique toutes armes du R.-U. (UK All Arms Tactics Course) et du US Army War College.*

Nancy MacKinnon *est conseillère spéciale auprès de la Direction – Politique de l'hémisphère occidental du MDN. Elle a fait partie du secrétariat exécutif canadien qui a organisé la VIII[e] Conférence des ministres de la Défense des Amériques, tenue à Banff (Alberta) en 2008. Elle possède un baccalauréat en journalisme et sciences politiques ainsi qu'une maîtrise ès arts en affaires internationales*

L'honorable Peter Gordon Mackay, ministre de la Défense nationale, souhaite la bienvenue à M. Robert Gates, Secrétaire de la Défense des États-Unis, à la 8e Conférence des ministres de la Défense des Amériques tenue à Banff, en Alberta, le 2 septembre 2008.

jours été facile à réaliser ni constructif étant donné l'hétérogénéité et la complexité de la région.

Les questions de sécurité et de défense touchant le territoire sont complexes et doivent être évaluées au moyen de plusieurs méthodes et critères. L'armée ne constitue qu'une des ressources disponibles et, selon la situation, n'est pas toujours la plus pertinente. À titre de membres des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale, notre point de vue sur la sécurité et la défense au sein des Amériques est fondé sur l'attitude de respect et de réciprocité que nous avons à l'égard de nos partenaires, qui est fondamentale pour nous. Les possibilités de coopération et d'échange avec nos voisins de l'hémisphère sont évidentes. Le Canada possède une riche expérience sur laquelle il peut s'appuyer pour venir en aide aux autres; nos voisins, pour leur part, ont beaucoup à nous apprendre. Mes récents voyages dans les Amériques, ainsi que ceux effectués par d'autres militaires supérieurs et hauts fonctionnaires canadiens, n'ont fait que confirmer l'importance de cette région pour les Forces canadiennes. Nous sommes déjà engagés de façon significative au sein de l'hémisphère. Même si ce n'est pas toujours évident aux yeux de l'observateur moyen, les Amériques représentent vraiment un grand intérêt national pour le Canada, notamment sur les plans du commerce, de l'immigration, de la lutte contre le crime et le trafic de stupéfiants, et de l'aide humanitaire en cas de catastrophe naturelle. De ce fait, les Forces canadiennes ont aussi un intérêt connexe. Il n'est pas toujours facile de s'attaquer aux enjeux existants dans la région, et les problèmes de défense et de sécurité ne sont pas nécessairement ceux auxquels nous sommes habitués. Il ne faut toutefois pas en conclure que notre engagement s'arrête là : nous pouvons intervenir de façon constructive à d'autres niveaux dans les Amériques. L'examen de la mobilisation des Forces canadiennes dans la région doit se faire à l'aide de trois questions interdépendantes : Quelle est la perception des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale à l'égard des problèmes locaux de défense et de sécurité?; Comment cet engagement s'insère-t-il dans la stratégie de défense *Le Canada d'abord*?; En quoi consistent les missions actuellement menées, y compris les possibilités d'activités et d'initiatives futures?

Les Amériques et les intérêts en matière de défense du Canada

Les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale ont de toute évidence un rôle à jouer dans le cadre de la nouvelle mobilisation du Canada dans les Amériques, étant donné le volet de sécurité compris dans le réengagement du gouvernement. Nos relations sur les plans de la défense et de la sécurité devraient être fondées sur une attitude de réciprocité et de respect. J'ai été le premier Chef d'étatmajor de la Défense du Canada à se rendre en Amérique du Sud en dix ans. Afin d'établir des liens efficaces avec nos partenaires dans cette région, il faut accroître les contacts entre ceux-ci et les dirigeants haut placés des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. La situation de défense et de sécurité dans les Amériques a des répercussions directes sur les intérêts du Canada; nous avons tout à gagner en discutant de nos préoccupations communes avec nos partenaires de l'hémisphère. De tels échanges nous aideront à déterminer comment les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale peuvent contribuer efficacement à l'amélioration de la sécurité et de la stabilité dans l'hémisphère.

L'environnement de sécurité dans les Amériques est complexe et doit être évalué en fonction d'une multitude de facteurs politiques, économiques, sociaux, sanitaires et environnementaux compliqués. Sur le plan des questions purement liées à la défense, les risques de conflits interétatiques sont actuellement faibles. Toutefois, il existe toujours une trentaine de litiges frontaliers non résolus dans l'hémisphère. Si la plupart de ceux-ci sont maîtrisés, plusieurs pourraient entraîner des incidents diplomatiques ou même mener à des affrontements armés d'envergure limitée. La majorité des menaces à la sécurité dans les Amériques demeurent néanmoins non traditionnelles. La sécurité de l'hémisphère ne peut pas être définie uniquement en termes militaires conventionnels; elle doit être considérée en tant que concept multidimensionnel. La région est aux prises avec un certain nombre de problèmes critiques, y compris la pauvreté persistante et les inégalités socio-économiques grandissantes qui entraînent dissidence, mécontentement populaire et insécurité. Parallèlement, la corruption omniprésente mine la primauté du droit et, par le fait même, la sécurité, en particulier lorsque les institutions étatiques sont faibles et que les capacités du secteur public sont limitées. Une grande partie de la population de cette région est également exposée aux dangers constants des catastrophes naturelles, comme les ouragans – y compris la saison des ouragans destructrice qui frappe chaque année les Caraïbes –, les tremblements de terre ou autres désastres. Le trafic de stupéfiants, la violence urbaine et le crime organisé sont autant de fléaux présents dans l'ensemble du secteur. Le terrorisme, qu'il soit local ou international, constitue aussi une menace. Par ailleurs, de nouveaux joueurs de l'extérieur se montrent de plus en plus intéressés aux Amériques. En plus de leur croissance économique et de leur présence commerciale accrue dans l'hémisphère, des pays comme la Chine, la Russie et l'Iran remettent en question le rôle traditionnel des États-Unis dans la région, notamment sur les plans de la coopération et de l'instruction militaire et de l'approvisionnement en matériel de défense. Les récents rapprochements du Venezuela avec la Russie et l'Iran ne sont qu'un exemple de cette nouvelle réalité.

La défense militaire dans l'hémisphère ne constitue dorénavant que l'une des nombreuses actions possibles dans le cadre du spectre d'interventions face aux menaces à la sécurité, et l'utilisation traditionnelle de la force militaire risque fort de s'avérer inefficace contre bon nombre d'entre elles. Toutefois, dans certains pays plus faibles des Amériques, l'armée constitue souvent l'institution nationale la plus puissante et la seule organisation gouvernementale fiable ayant la capacité d'assurer l'ordre interne ou de défendre la population contre des menaces transnationales. Une telle situation risque toutefois de mener à un empiétement, par les forces armées, dans les sphères civiles de la sécurité nationale et de l'exécution de la loi, et de nuire aux relations civilo-militaires. Le coup d'État militaire de l'an dernier au Honduras démontre clairement la fragilité de la gouvernance démocratique dans certaines nations de l'hémisphère.

Photo du MDN HS2010-C034-014 par le Caporal Johanie Maheu

Le Général Natynczyk visite le 1er Hôpital de campagne du Canada à Leogâne, en Haïti, durant l'opération *Hestia*, le 18 février 2010.

À la suite du retour à la démocratie dans la plus grande partie de la région durant les années 1990, il a fallu réévaluer les rôles et les responsabilités des forces armées dans de nombreux pays. Les effectifs et le financement ont été considérablement réduits, tandis que bon nombre d'organisations militaires ont entrepris une professionnalisation, ont ouvert leurs portes aux femmes et aux minorités, et se sont adaptées – parfois avec difficulté – à un mode de fonctionnement sous supervision civile. Dans certains pays, le rôle interne de l'armée a été limité; on a plutôt mis l'accent sur des mandats internationaux nouvellement créés, ce qui a entraîné une importante hausse de la participation des pays des Amériques aux missions de maintien de la paix de l'ONU. Concrètement, il s'agit d'une augmentation de 750 % depuis 1989, comparativement à 120 % pour les nations du reste du monde. Cet engagement international accru est le plus évident en Haïti, où la majorité des troupes déployées dans le cadre de la mission onusienne proviennent des pays des Amériques. En conformité avec cette nouvelle approche internationale, bon nombre de ceux-ci ont mis sur pied des centres de formation sur le maintien de la paix et établissent activement des partenariats avec d'autres nations pour l'échange d'expertise et de conseils, la collaboration, l'instruction et, en définitive, la conduite d'opérations conjointes. La coopération multilatérale au sein de l'hémisphère n'en est toutefois qu'à ses premiers balbutiements, tout comme le régime de renforcement de la sécurité et de la confiance dans la région.

Les Amériques et la stratégie de défense *Le Canada d'abord*

L'engagement du Canada auprès des Amériques en matière de défense et de sécurité est tout à fait conforme à la stratégie *Le Canada d'abord*. Essentiellement, celleci consiste en un mandat visant à protéger les Canadiens et à assurer la place du Canada sur la scène internationale à titre de nation crédible et influente, prête à collaborer. *Le Canada d'abord* attire l'attention sur l'environnement stratégique complexe et imprévisible caractérisé, notamment, par des conflits frontaliers, des États fragiles, des réseaux criminels transnationaux, du trafic de drogues et d'humains, et des inégalités sur les plans de l'accès aux ressources et de la distribution économique. Toutes ces situations sont présentes dans les Amériques. Dans le cadre de la stratégie de défense, les rôles suivants ont été assignés aux Forces canadiennes : la défense du Canada; la défense de l'Amérique du Nord; et la contribution à la paix et à la sécurité internationales. Notre engagement dans l'hémisphère s'inscrit clairement dans ces trois mandats :

- *La défense du Canada – D'abord, afin de protéger le Canada et la population canadienne, il est essentiel d'éliminer les menaces à la source.* Par exemple, en participant aux opérations antidrogues menées dans les Amériques, nous contribuons directement à la sécurité et à la protection du Canada, car nous empêchons les stupéfiants provenant de cette région de se retrouver dans les rues du pays.
- La défense de l'Amérique du Nord – Notre engagement dans l'hémisphère nous permet d'être un partenaire solide et fiable dans la défense de l'Amérique du Nord. Les États-Unis et le Mexique – les deux alliés du Canada dans cette entreprise – ont des intérêts considérables à l'égard des Amériques; ce qui se passe dans la région a des répercussions de plus en plus importantes sur la sécurité de l'Amérique du Nord. Le Canada doit participer à la défense du continent. Notre collaboration accrue avec les États-Unis et le Mexique pour la protection et la sécurité de l'hémisphère contribue également à renforcer les relations bilatérales avec ces deux partenaires clés.
- La contribution à la paix et à la sécurité internationales – Notre engagement dans les Amériques nécessite un leadership canadien sur la scène internationale. Les pays de l'hémisphère démontrent un véritable intérêt pour une collaboration accrue avec le Canada sur les plans de la défense et de la sécurité. Nous pouvons jouer un rôle encore plus important auprès de ces nations et tracer la voie en contribuant au renforcement de la sécurité régionale.

L'engagement des Forces canadiennes dans les Amériques

Tous ces éléments forment le contexte dans lequel nous devons évaluer les intérêts de défense et de sécurité du Canada dans les Amériques. Nous avons beaucoup à offrir à cette région, mais nous pouvons également apprendre de nos partenaires de l'hémisphère sur différents plans. Notre engagement et notre coopération doivent être axés sur des activités et des mesures efficaces, concrètes et durables, ce qui signifie qu'il faut s'appuyer sur les actions pratiques que nous menons déjà dans les Amériques. N'ayant jamais été des colonisateurs dans les pays de cette région, nous constituons un partenaire crédible et fiable. Nous jouissons donc d'une crédibilité et d'une facilité d'accès, là où d'autres risquent de se buter à des objections et à des obstacles. Sur le plan de l'engagement des Forces canadiennes dans les Amériques, cette situation signifie que nous devons mettre l'accent sur la contribution dans trois domaines stratégiques clés. D'abord, nous appuierons la sécurité régionale au moyen d'opérations de soutien de la paix, d'une aide opérationnelle militaire bilatérale et d'une gestion des répercussions des catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme. Ensuite, nous poursuivrons nos efforts d'instruction et d'amélioration de la défense et de la sécurité, en particulier sous forme d'éducation militaire, de perfectionnement professionnel et de renforcement des capacités opérationnelles et institutionnelles. Enfin, nous offrirons notre aide relativement aux questions de gouvernance de la défense, ce qui comprend l'incorporation des opérations militaires dans une approche pangouvernementale, les relations civilomilitaires, l'intégration des femmes et des minorités, le droit militaire, l'éthique et les droits de la personne, la transparence, la création d'un livre blanc, l'établissement d'un budget pour la défense et le contrôle budgétaire, et les analyses de défense et de sécurité. Grâce à nos efforts dans ces trois domaines, nous serons en mesure d'appuyer et d'atteindre les buts suivants : contribuer à la sécurité nationale, contribuer à la sécurité et à la stabilité régionales, et soutenir les objectifs globaux du gouvernement du Canada dans la région.

Nous disposons de différents outils qui nous aideront à atteindre nos objectifs stratégiques dans les Amériques. Ceux-ci s'inscrivent essentiellement dans le concept général de diplomatie de défense, qui comprend l'engagement, les opérations et l'instruction. La diplomatie de défense constitue une approche inclusive élaborée par l'équipe de la défense – les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale – en vue de façonner notre participation à la défense internationale. En plus de l'engagement du ministre à l'égard de ses homologues, cette approche comprend :

- le programme d'attaché de défense du Canada;
- des exposés officiels d'état-major;
- des forums multilatéraux (p. ex., CMDA, Organisation des États américains [OEA]);
- des visites des dirigeants des Forces canadiennes et du Ministère dans la région, ainsi que des visites des autorités de la région au Canada;
- une représentation canadienne durant les événements principaux;
- la création et le maintien de liens étroits avec les attachés militaires des pays de l'hémisphère;
- la promotion de possibilités de coopération entre les industries de défense du Canada et des clients potentiels dans les Amériques;
- l'embauche de chercheurs ayant une expertise en ce qui concerne les Amériques;
- l'utilisation de publications militaires et autres pour diffuser notre vision, notre expérience et nos modèles dans l'ensemble de l'hémisphère.

M. Bud Mercer, commissaire adjoint de la Gendarmerie royale du Canada, le Contre-amiral Tyrone Pyle, le Général Walter Natynczyk et le Général Victor Renuart de la United States Air Force, commandant en chef de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord et du Commandement du Nord, s'entretiennent au quartier général du groupe intégré de la sécurité dans le cadre des Jeux olympiques de Vancouver en 2010, le 1er février 2010.

Les activités liées aux opérations et à l'instruction comprennent :

- le Programme d'instruction et de coopération militaires (PICM), qui contribue à renforcer les capacités opérationnelles et institutionnelles des pays membres (l'exemple particulièrement remarquable de la Jamaïque illustre les répercussions positives que peut avoir ce programme);
- des cours, des échanges (dans le cadre desquels des militaires d'autres nations viennent au Canada ou des membres des Forces canadiennes se rendent dans la région), et des exercices;
- des démonstrations navales ou aériennes et des visites de navire et d'aéronefs;
- la contribution régulière d'aéronefs de patrouille maritime et de ressources navales à l'appui de l'opération de détection et de surveillance antidrogue de la Force

opérationnelle internationale, interorganisationnelle et interarmées – Sud, menée par les États-Unis;

- des opérations de soutien de la paix;
- l'élaboration de plans de contingence en vue de missions possibles dans l'hémisphère, y compris des opérations de secours humanitaires et d'évacuation de ressortissants canadiens.

Il existe également des possibilités de coopération accrue avec nos partenaires traditionnels. Nous collaborerons étroitement avec d'autres nations partageant la même vision que nous, afin d'améliorer l'efficacité de notre engagement dans les Amériques et de mener à bien nos objectifs communs dans l'hémisphère. Les États-Unis sont nos plus proches alliés, et les intérêts de ce pays à l'égard des Amériques sont considérables. Nous travaillons avec les É.-U. à Washington D.C., avec le Commandement du Nord, et avec le United States Southern Command (USSOUTHCOM), pour promouvoir les efforts de coopération dans la région. Ces activités sont appuyées par des communications régulières sur le plan de la politique, par une participation continue du Canada aux exercices organisés par les États-Unis dans les Amériques, et par une mise en œuvre conjointe d'initiatives et de programmes visant des objectifs communs. Nous collaborons également avec le Mexique – l'autre important partenaire nord-américain –, un pays qui a une connaissance privilégiée des Amériques. Nos préoccupations sont dans bien des cas les mêmes, ce qui ouvre la voie à différentes possibilités de coopération. Nous comptons resserrer nos liens avec le Mexique, en particulier dans le cadre des pourparlers politiques et militaires Canada-Mexique (depuis 2006), en vue d'une collaboration à l'égard des questions de défense dans l'hémisphère. Le Mexique est luimême actuellement aux prises avec d'importantes difficultés, notamment la présence de groupes criminels s'adonnant au trafic de drogues et la violence qu'ils engendrent. Toutefois, comme on l'a vu lors de l'éclosion du virus de la grippe H1N1, ce pays est capable de gérer une crise majeure. C'est exactement dans des moments comme ceux-ci que nous devons tendre la main de l'amitié et proposer une coopération visant des préoccupations et des intérêts communs.

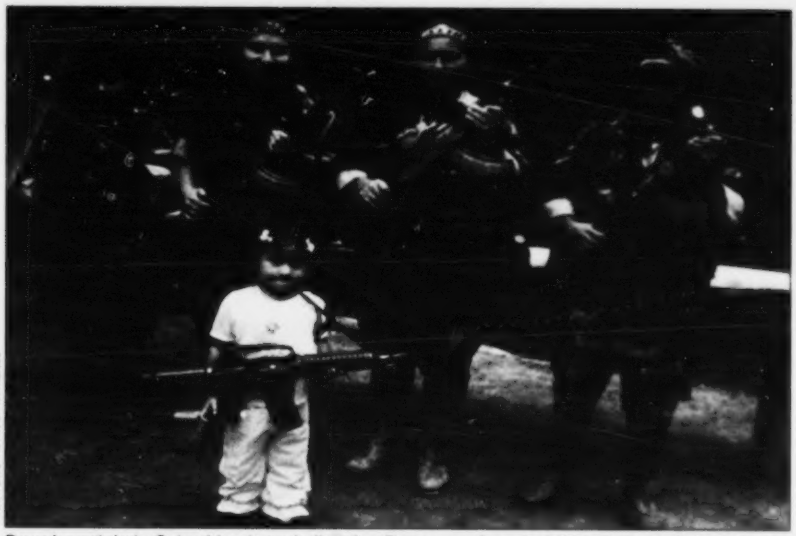
Le Canada possède une expérience et une expertise poussées dans certains domaines précis, qu'il pourrait mettre à profit pour aider les Amériques. L'apport des Forces canadiennes sur les plans de la gouvernance de défense, de la professionnalisation des forces militaires et de la coopération avec les autres ministères est considérable. S'il est vrai que le concept du contrôle civil de l'appareil militaire est présent dans une bonne partie des Amériques, dans plusieurs pays, les ministères de défense et les institutions civiles connexes sont bien peu puissants comparativement à leurs organisations militaires correspondantes. Et malheureusement, à certains endroits, comme au Venezuela, on assiste à une politisation des forces armées. Le modèle de professionnalisme et de gouvernance de défense offert par le Canada est impressionnant; l'expertise des Forces canadiennes en la matière pourrait contribuer grandement au renforcement du contrôle civil des organisations militaires dans la région, en plus d'inculquer aux soldats la vision selon laquelle ils doivent être au service du bien public et être guidés de main ferme par des autorités civiles démocratiquement élues.

REUTERS/Fredy Builes/ RTR1SU6Z

Les membres de la force paramilitaire colombienne (Autodéfenses unies de Colombie) attendent de rendre leurs armes à la Sierra Nevada de Santa Marta, le 3 février 2006.

> **"Le Canada possède une expérience et une expertise poussées dans certains domaines précis, qu'il pourrait mettre à profit pour aider les Amériques."**

Nous avons également une grande expérience à partager en ce qui concerne les opérations de soutien de la paix. Comme je l'ai mentionné précédemment, la participation des nations des Amériques aux missions de paix de l'ONU est de plus en plus importante – les efforts du Brésil et de l'Uruguay en Haïti et ailleurs sont particulièrement impressionnants. Considérant l'engagement historique et continu des Forces canadiennes dans ce type d'opération, nous constituons une référence très utile relativement à la préparation aux missions, au commandement et contrôle, et aux règles d'engagement. Les efforts que nous avons déployés au fil des ans pour renforcer les capacités dans l'hémisphère visaient à promouvoir et à stimuler la contribution des Amériques aux opérations internationales de soutien de la paix. De ce fait, nous avons observé une augmentation de l'engagement régional à l'égard de cette responsabilité universelle, de même qu'une réduction des exigences et de la pression – découlant de la cadence opérationnelle élevée – pour des pays comme le Canada (et, par le fait même, pour les Forces canadiennes). Essentiellement, le fardeau mondial est réparti plus équitablement lorsqu'il y a un plus grand nombre de nations capables de contribuer efficacement aux opérations de soutien de la paix.



Dans le sud de la Colombie, des rebelles des Forces armées révolutionnaires de Colombie sont accompagnés d'une fillette inconnue qui tient une arme, le 12 novembre 2009.

En ce qui concerne le terrorisme, certains pays de l'hémisphère sont aux prises avec des problèmes internes depuis des dizaines d'années. Par le passé, des groupes terroristes des Amériques ont menacé des citoyens ou des intérêts canadiens. En effet, le gouvernement canadien considère le Sendero Luminoso (Sentier lumineux), les AUC (Autodéfenses unies de Colombie), l'ELN (Armée de libération nationale) et les FARC (Forces armées révolutionnaires de Colombie) comme des organisations terroristes, les trois dernières étant principalement actives en Colombie. Durant ma visite dans ce pays l'année dernière, j'ai discuté de la question avec mes hôtes, notamment de la façon dont leur expérience locale pourrait servir dans le cadre de leur participation en Afghanistan et de notre propre déploiement là-bas. Bien qu'il s'agisse de deux situations bien différentes, la discussion était pertinente. Nous savons également que certains groupes terroristes internationaux, comme le Hezbollah et Al-Qaïda, ont des refuges dans la région ou qu'ils y font valoir leur cause. Il est dans notre intérêt de nous assurer que nos voisins des Amériques disposent des outils nécessaires pour lutter contre le terrorisme dans leur territoire.

Enfin, le Canada pourrait faire face, sur son propre terrain, aux mêmes difficultés en matière de défense que celles vécues par ses voisins du sud. Le Brésil constitue un bon exemple. Nos deux pays possèdent des régions accidentées, souspeuplées et difficiles d'accès qui pourraient être attrayantes pour des parties dont la présence est non désirée. Si, à première vue, l'Arctique et l'Amazone semblent très différents, ils présentent des problèmes semblables en ce qui a trait au maintien d'une présence militaire en zone éloignée et à la conduite de patrouilles de surveillance et de souveraineté. Il pourrait également exister des possibilités de partage d'expériences et de leçons entre les Forces canadiennes et l'armée de l'Uruguay – notre Marine mène des opérations dans l'Arctique, tandis la leur est active dans la région de l'Antarctique. Nous avons aussi beaucoup à apprendre de la Colombie sur le plan des soins fournis aux militaires blessés au combat, en particulier ceux qui ont perdu un membre ou qui souffrent de blessures graves. Étant donné l'expérience d'un certain nombre de nos soldats en Afghanistan, les Forces canadiennes sont particulièrement intéressées par les techniques d'aide aux blessés utilisées par la Colombie. Comme le montrent ces exemples, il nous est possible d'apprendre de nos partenaires de l'hémisphère et de leurs initiatives sous de multiples aspects.

Je me dois également de souligner que l'engagement des Forces canadiennes dans les Amériques s'inscrit dans un contexte d'engagement de défense et de sécurité plus large. Précisément, le Canada a l'occasion de contribuer à la modernisation de l'architecture de sécurité de l'hémisphère et de veiller à l'efficacité des efforts multilatéraux visant à contrer les menaces dans la région. La sécurité de notre pays est intrinsèquement liée à celle des Amériques. Nous devons donc adopter une approche multidimensionnelle afin de la promouvoir dans la région. Pour ce faire, le Canada peut s'y prendre de différentes façons. Je dois toutefois préciser que bon nombre des mesures applicables relèvent, à juste titre, de la compétence de nos collègues des Affaires étrangères, même si les membres de notre ministère suivent les développements avec intérêt. Premièrement, le Canada poursuivra sa participation active au sein de l'Organisation des États américains, laquelle constitue le principal forum politique des Amériques et une importante tribune favorisant la coopération avec nos partenaires de l'hémisphère à l'égard de questions essentielles comme la gouvernance démocratique, la sécurité multidimensionnelle et le développement intégral. Plus précisément, le Canada continuera de jouer un rôle de leader dans la mise en œuvre de la *Déclaration sur la sécurité dans les Amériques*, adoptée en 2003, en encourageant la transparence en matière d'acquisition d'armes conventionnelles et en promouvant le régime de renforcement de la sécurité et de la confiance dans la région.

Deuxièmement, le Canada poursuivra son travail visant à déterminer un rôle approprié pour l'Organisation interaméricaine de défense (OID) modernisée, reflétant non seulement le lien de celle-ci avec l'OEA, mais aussi sa reforme et sa nouvelle capacité d'aider cette organisation et ses membres à mieux répondre aux besoins militaires et de défense futurs dans l'hémisphère.

Troisièmement, nous continuerons de soutenir la CMDA. À titre d'ancien pays hôte, le Canada reconnaît que cet événement promeut sa propre tradition de multilatéralisme et constitue une des pierres angulaires de son engagement de défense dans les Amériques. Nous continuerons de nous appuyer sur notre participation à cette Conférence pour renforcer notre engagement de défense dans l'hémisphère, en vue d'atteindre les objectifs de notre politique étrangère; pour consolider notre réputation à titre de leader en matière de défense et de sécurité dans l'hémisphère; pour resserrer les liens bilatéraux, régionaux et sous-régionaux; pour fortifier l'architecture de sécurité existante; pour réaffirmer le besoin continu de transparence et de confiance sur les plans de la défense et de la sécurité dans la région; et pour développer des relations civilomilitaire démocratiques dans les Amériques. Je suis très satisfait du travail mené par le Canada en collaboration avec la Bolivie, le prochain pays hôte de la CMDA. Grâce à leur initiative, l'OEA a accepté, par l'entremise de l'OID, de conserver la mémoire institutionnelle de la Conférence. Cet accord a été officialisé dans le cadre de l'assemblée générale de l'OEA le 4 juin 2009, à San Pedro Sula, au Honduras. Bien qu'il s'agisse d'une réalisation relativement modeste, elle contribuera à réduire le fardeau administratif des

pays hôtes, en plus d'établir, pour la première fois, un lien entre la CMDA et l'OEA.

Enfin, il existe d'autres possibilités d'engagement dans des organisations et des tribunes additionnelles, comme les conférences de service de l'hémisphère (qui constituent une occasion clé pour les Forces canadiennes de collaborer avec d'autres forces armées), la Conférence des forces armées centraméricaines (où le Canada agit à titre d'observateur), et le Système de sécurité régional des Caraïbes orientales (qui promeut la coopération entre les États membres).

" La sécurité de notre pays est intrinsèquement liée à celle des Amériques. Nous devons donc adopter une approche multidimensionnelle afin de la promouvoir dans la région."

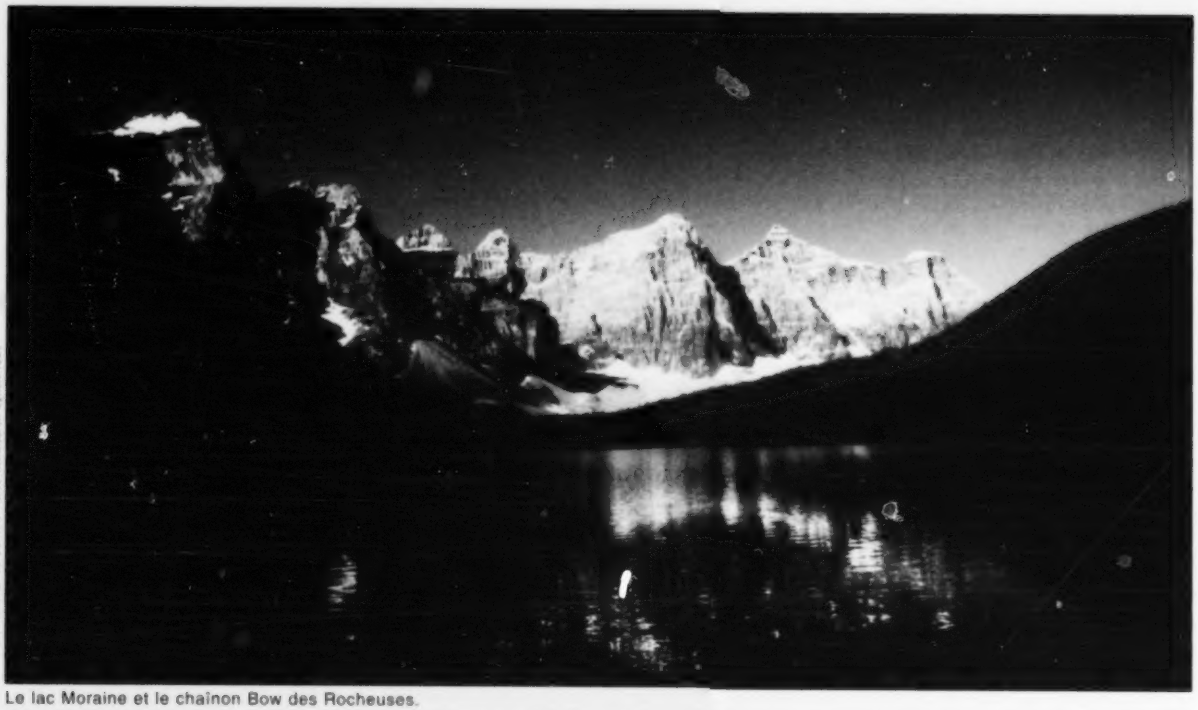
Conclusion

Le Canada fait partie des Amériques. Cette région se trouve dans notre entourage immédiat et nous avons bien l'intention d'être un bon voisin, en collaborant de façon positive et constructive avec les pays qui partagent notre hémisphère. Je suis conscient que l'environnement de sécurité des Amériques a considérablement changé au cours des deux dernières décennies, et qu'il continue d'évoluer. Les enjeux de défense et de sécurité sont majeurs; il faut les aborder en adoptant une approche multidimensionnelle, pour laquelle la participation de forces armées traditionnelles n'est pas toujours pertinente. Ces enjeux ont des répercussions claires sur les intérêts de sécurité et de défense du Canada, et il est évident que les Forces canadiennes ont un rôle à jouer pour relever les défis qu'ils posent ou qu'ils pourraient poser. Les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale sont disposés et préparés à poursuivre le renforcement des relations dans la région, fondées sur la réciprocité, le respect et la confiance, en vue d'établir des liens solides et durables. Nous avons une mission à accomplir, une mission qui s'insère dans une approche pangouvernementale et dans l'engagement global du gouvernement au sein des Amériques.

Je suis enchanté d'avoir pu rendre visite à certains de mes homologues et autres dirigeants supérieurs des Amériques, non seulement pour établir avec eux des relations interpersonnelles positives, mais aussi pour comprendre par moi-même l'importance de l'hémisphère pour les Forces canadiennes. À plusieurs égards, nous travaillons discrètement avec nos partenaires régionaux depuis un certain temps déjà, dans le cadre, notamment, du Programme d'instruction et de coopération militaires, des exposés d'état-major, et de la participation aux trois conférences de service de l'hémisphère. Toutes les activités que nous menons dans la région s'insèrent parfaitement dans l'engagement du gouvernement au sein des Amériques et la stratégie de défense *Le Canada d'abord*. De nombreuses possibilités s'offrent aux Forces canadiennes sur les plans de la poursuite des missions actuelles et de la création de nouvelles occasions de coopération avec nos voisins et partenaires. Notre participation continue et future dans la région, bien que modeste, sera concrète et durable. Les Amériques constituent un territoire vaste, diversifié et dynamique. S'il reste toujours des difficultés à surmonter, la situation actuelle des Amériques est généralement porteuse d'espoir. Les Forces canadiennes sont prêtes et aptes à aider notre gouvernement dans son important effort de réengagement et à collaborer avec les partenaires de l'hémisphère pour poursuivre les progrès constants accomplis jusqu'à maintenant.

Photo du MDN IS2008-2524 par le Sergent Paz Quille

Le Caporal-chef Matt Macaulay, technicien médical de St. John's, à Terre-Neuve, prend la pression artérielle d'un homme à Trinidad et Tobago dans le cadre de l'exercice *Continuing Promise*, le 2 novembre 2008.



Parc national de Banff/© Parcs Canada/W. Lynch/1991

Le lac Moraine et le chaînon Bow des Rocheuses.

SUTHERLAND AU 21E SIÈCLE : LES INVARIANTS DANS LE PROGRAMME D'ÉLABORATION DES POLITIQUES DU CANADA DEPUIS LES ÉVÉNEMENTS DU 11 SEPTEMBRE

par Dwayne Lovegrove

> *Nous devrions réfléchir au fait que c'est largement grâce à notre géographie et à nos relations très étroites avec les États-Unis que notre pays de dix-huit millions d'habitants a pu acquérir autant de richesse, de pouvoir et d'influence constructive*[1]. *(Traduction)*
>
> Dr Robert J. Sutherland, « Canada's Long Term Strategic Situation ».

Introduction

La citation précédente est tirée d'un article publié en 1962 par le Dr Bob Sutherland du Conseil de recherches pour la défense du Canada (CRD), article intitulé « Canada's Long Term Strategic Situation » et considéré comme « …un classique, en quelque sorte, pour les connaisseurs des études canadiennes sur la défense[2] ». Sutherland considérait la géographie, l'économie et les grands intérêts nationaux comme les trois invariants de la politique étrangère canadienne qui établissaient que le Canada resterait un allié des États-Unis au cours du 21e siècle. Pour Sutherland, une seule question demeurait sans réponse : quelle sorte d'allié allions-nous devenir?

Le présent texte porte sur le degré d'exactitude des prévisions de Sutherland et montre pourquoi l'importance de ces hypothèses ne se dément pas dans le contexte de la politique contemporaine du Canada. Plus particulièrement, j'entends montrer comment la réaction des Américains aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 a permis de resserrer nos liens politiques, économiques et militaires avec les États-Unis.

Contexte

Comme membre (et, plus tard, comme directeur) du Groupe de recherche opérationnelle du Conseil de recherches pour la défense du Canada, Sutherland a soigneusement étudié les politiques de défense et de sécurité du Canada. Même si Sutherland n'a publié qu'un nombre très limité d'articles, il est largement considéré comme « le stratège de l'ère nucléaire le plus influent du Canada[3] ». Écrivant au cours de la période dramatique ayant immédiatement précédé la crise des missiles de Cuba, en 1962, Sutherland délaissait ses préoccupations en matière de sécurité contemporaine pour réfléchir à ce que pourrait être la politique étrangère du Canada au cours du siècle prochain.

Le Lieutenant-colonel Dwayne Lovegrove, CD, *pilote, commande actuellement le 440e Escadron de transport de Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest. Il est titulaire d'une maîtrise en études sur la guerre obtenue au Collège militaire royal du Canada. Plusieurs fois affecté au Moyen-Orient, le Lcol Lovegrove a récemment servi comme commandant de la Force opérationnelle dans le cadre de l'opération* Gladius, *qui consistait en la contribution du Canada à la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD) sur le plateau du Golan.*

Supposant au départ que le monde éviterait un conflit nucléaire, mais resterait le théâtre d'une « politique de la force », Sutherland avançait qu'il existait trois « invariants de la stratégie canadienne » qui, ensemble, façonnaient et déterminaient le programme d'élaboration des politiques du Canada. Ces invariants étaient « ...la géographie, le potentiel économique et les grands intérêts nationaux qui mènent tout naturellement à certains alignements et alliances[4] ». En examinant ces invariants, on peut en déduire « ...[les] grandes questions pour lesquelles il existe des choix véritables à faire », ainsi que « ... les domaines importants où aucun choix n'est possible, même si nous, Canadiens, aimons croire le contraire ».

En se basant sur les effets combinés de ces invariants, Sutherland prédisait qu'au 21e siècle, le Canada n'aurait d'autre choix que de demeurer un allié des États-Unis. Il estimait que les Canadiens ne devraient pas « ...s'en faire outre mesure avec cela... [car] aucun pays, même les États-Unis, ne peut avoir de politique réellement indépendante[5] ». Il fallait plutôt se demander si le Canada serait « un allié puissant et efficace ou un allié faible et réticent » et, parallèlement, si le Canada serait un membre efficace de la communauté internationale ou s'il dépendrait des États-Unis en matière d'affaires internationales[6]. En étudiant chaque invariant à tour de rôle, nous pouvons évaluer leur pertinence actuelle et déterminer le degré d'exactitude des prédictions de Sutherland.

Premier invariant : la géographie

« Il est aisé de prédire qu'à la fin de ce siècle, le Canada occupera la moitié nord du continent nord-américain et les États-Unis, la moitié sud[7] ». À partir de cette froide observation, Sutherland affirmait que des trois invariants, la géographie était le plus important. Il ajoutait ce qui suit :

> Ce fait géographique a une conséquence stratégique vitalement importante. Cela signifie que les États-Unis n'ont d'autre choix que de défendre le Canada contre toute agression de l'extérieur, que les Canadiens le veulent ou non. Nous pouvons considérer cela comme une garantie involontaire des États-Unis. Aussi loin qu'il est possible de prévoir, il s'agit d'un aspect clé de la stratégie canadienne ainsi que la base de la sécurité extérieure du Canada[8].

Plus de 40 années après cette observation de Sutherland, l'historien Jack Granatstein affirmait « ... [que] les avantages découlant d'une alliance avec les États-Unis [ont] largement excédé les avantages découlant de la poursuite d'une coûteuse neutralité ou d'une pauvre indépendance », ce qui a financièrement justifié notre étroite collaboration avec les Américains[9]. Le Canada a constamment utilisé sa position géographique comme un avantage, ici comme à l'étranger :

> Le Canada a pu affirmer et préserver sa souveraineté territoriale, à un coût raisonnable, grâce à ses ressources et à celles mises à sa disposition en vertu d'ententes (NORAD, par exemple) avec les États-Unis. Cette situation... a aussi permis au Canada d'être, sur la scène internationale, un acteur plus important que ce qui aurait autrement été possible et de consacrer ses ressources financières à des domaines et à des priorités non liés à la défense [sic] – ce qui a parfois irrité les É.-U[10].

Cet avantage n'est pas sans sacrifices. Faisant écho à la réponse, en 1938, du Premier ministre William Lyon Mackenzie King à la promesse du président Franklin D. Roosevelt de protéger le Canada, Sutherland soulignait que le Canada s'était réciproquement engagé à tout faire pour que les États-Unis ne craignent pas une attaque passant par le territoire canadien :

> Si les États-Unis sont tenus de défendre le Canada, il est aussi vrai que le Canada ne peut jamais, conformément à ses propres intérêts, ignorer les besoins des Américains sur le plan de la sécurité car, en fin de compte, la sécurité des États-Unis est garante de celle du Canada[11].

Par conséquent, tout en soutenant que « ...le caractère commun fondamental des intérêts des deux pays » signifiait que le Canada n'avait aucune raison de craindre les États-Unis, Sutherland soulignait toutefois « ...qu'une grande puissance prendra toutes les mesures qu'elle jugera nécessaires pour préserver sa sécurité[12] ». Le fait que le Canada serait forcé d'abandonner sa souveraineté aux États-Unis si ce dernier pays se sentait menacé a constitué un argument de poids pour ceux qui laissaient entendre que le Canada ne devrait même pas avoir des forces armées.

Les ressources canadiennes de défense de l'Amérique du Nord ont donc joué un double rôle : dissuader d'éventuels envahisseurs et « se protéger de l'aide » des États-Unis[13]. Les Canadiens ont profité des avantages découlant du partage avec sa voisine, la seule grande puissance mondiale, de la plus

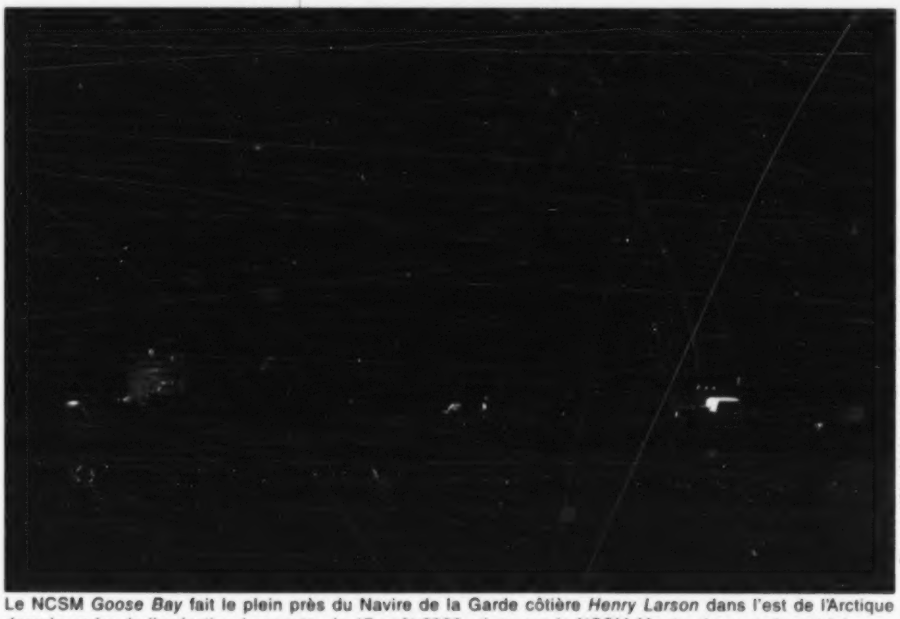


Photo du MDN AS2006-0730a par le Sergent Dennis Power

Le NCSM *Goose Bay* fait le plein près du Navire de la Garde côtière *Henry Larson* dans l'est de l'Arctique dans le cadre de l'opération *Lancaster*, le 17 août 2006, alors que le NCSM *Montreal* passe devant lui.

longue frontière non défendue de la planète. Toutefois, après les attentats de septembre 2001, certains Américains se sont demandés si le Canada avait adéquatement surveillé ce qui se passait sur son territoire.

Quand les États-Unis ont fermé leur frontière avec le Canada dans la foulée des événements du 11 septembre, il est apparu que le Canada avait échoué à une épreuve décisive. Même si la frontière a été rapidement rouverte, certains fonctionnaires américains ont vite montré du doigt les politiques laxistes du Canada en matière d'immigration. Des accusations non fondées voulant que les terroristes aient transité par le Canada ont exacerbé la situation. Allant plus loin, le président George W. Bush a averti le monde entier qu'il était « temps d'agir » et que les pays seraient « tenus responsables de leur inaction ». Son message était très clair : « Soit vous êtes avec nous, soit vous êtes contre nous dans notre combat contre le terrorisme[14] ».

Le gouvernement du Canada a immédiatement réagi pour calmer les inquiétudes des Américains quant à leur sécurité : resserrement des politiques sur l'immigration et sur les réfugiés et adoption de la loi anti-terrorisme (2001). Plusieurs accords politiques bilatéraux ont aussi été élaborés, incluant la Déclaration sur la frontière intelligente (2001), l'Entente sur les tiers pays sûrs (2002) et le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (2005). Comme ces lois touchent le droit à la liberté de mouvement et le droit d'association, leur impact total sur les Canadiens doit encore être étudié en détail. Le Canada a aussi mis en place le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (maintenant appelé Sécurité publique Canada) comme équivalent du US Department of Homeland Security, ainsi que des équipes intégrées de la police des frontières, l'Agence des services frontaliers du Canada et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien. De plus :

> Le Canada a pris d'autres mesures allant au-delà de la sécurité à la frontière, dont le gel de biens appartenant à des terroristes, l'élargissement de la définition des activités terroristes punissables par la loi, l'augmentation des pouvoirs d'enquête des corps policiers, la présentation d'une loi visant à restreindre les activités de financement d'organisations extrémistes, une coopération plus étroite entre le FBI et la Gendarmerie royale du Canada ainsi que l'accroissement des dépenses pour contrer des attaques nucléaires, biologiques et chimiques[15].

Toujours en vigueur, la politique canadienne de sécurité nationale donne la priorité absolue à la lutte contre le terrorisme et à la prévention de la prolifération des armes de destruction massive (ADM)[16]. Il est impressionnant de constater que

> …même si la plupart des Canadiens ne reconnaissent pas que le terrorisme et la prolifération des ADM comptent parmi les plus graves menaces actuelles pour la sécurité du Canada, les priorités annoncées par Ottawa sont identiques à celles du gouvernement américain[17].

La preuve dépasse largement la simple rhétorique car le Canada a dépensé plus de 9 milliards de dollars canadiens entre 2001 et 2005 pour améliorer la sécurité physique le long de sa frontière dans le but de montrer sa détermination à respecter son engagement envers les États-Unis en matière de sécurité et pour témoigner de l'importance que le Canada accorde à ses liens économiques avec les États-Unis[18].

Deuxième invariant : le potentiel économique

Plaçant le Canada « …quelque part entre la septième et la neuvième puissance mondiale » en termes de produit intérieur brut (PIB) et de compétence technologique, Sutherland prédisait que « …vers l'an 2000, il est probable que le Canada aura glissé de quelques places, » mais qu'il « se maintiendra tout de même parmi les premiers… en compagnie de pays comme la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Japon[19] ». Les prévisions de Sutherland se sont révélées un peu pessimistes car le Canada reste la neuvième puissance mondiale selon les chiffres les plus récents de la Banque mondiale à l'égard du PIB[20]. Il indiquait que l'étroite intégration économique entre le Canada et les États-Unis a « …forgé un lien encore plus solide » que la géographie, au point où « …les deux pays ne constituent plus qu'un seul objectif[21] ».

On peut se demander si même Sutherland aurait pu imaginer que l'économie canadienne serait aussi intégrée à l'économie américaine qu'elle l'est aujourd'hui. Dans le passé, les tentatives visant à diversifier nos échanges et notre interdépendance ont largement échoué. Même les efforts concertés du premier ministre Pierre Trudeau en vue de réorienter le gros de nos échanges commerciaux avec l'Europe et le Japon (Troisième option) n'ont rien donné[22]. Au lieu de cela, le Canada a cherché à resserrer ses liens économiques avec les États-Unis, ce qui a mené à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (1988), puis à l'Accord de libre-échange nord-américain (1993), ainsi qu'au Partenariat pour la sécurité et à la prospérité (2005) déjà mentionné. Des mesures allant encore plus loin sont envisagées, dont une possible union douanière et une intégration monétaire[23].

Les résultats ont été remarquables, si bien qu'un récent rapport du Congressional Research Service se concluait en ces termes :

Photo du MDN ET2010-0017-27 par le Caporal-chef Chris Ward

Un navire du service de police de Vancouver patrouille le port de Vancouver le 6 février 2010. À noter les anneaux olympiques à l'arrière-plan.

Aujourd'hui, les États-Unis et le Canada ont les plus grandes relations commerciales du monde, ce qui représentait, chaque jour en 2007, plus de 1,5 milliard de dollars américains d'échanges de biens et de services. Le Canada achète 21,3 % des exportations américaines, soit davantage que le Japon et l'ensemble de l'Union européenne, et fournit 16 % de toutes les importations américaines. En 2007, les États-Unis ont été la source de 64,9 % des biens importés par le Canada et ont acheté 76,3 % des marchandises exportées par le Canada; les échanges avec les États-Unis représentent près de 40 % du PIB du Canada[24]. (Traduction)

Selon Denis Stairs, notre dépendance commerciale envers les États-Unis a « clairement mis en évidence » que « ...l'exigence la plus élémentaire de la politique étrangère du Canada... est le maintien de relations économiques bilatérales efficaces avec les États-Unis[25] », ce qui appuie la thèse de Sutherland comme quoi le Canada n'a pas vraiment d'autre choix que de considérer les États-Unis comme son principal allié.

Un risque grave découle des liens économiques très serrés entre le Canada et les États-Unis. Sutherland indiquait que la très grande dépendance du Canada envers le commerce avec les États-Unis le rend « ...beaucoup plus vulnérable que les États-Unis », comme l'a montré la réaction des Américains aux attaques terroristes de 2001[26]. Comme l'a très bien résumé Desmond Morton, « les Américains peuvent se rappeler le 11 septembre, mais nous devons nous souvenir du 12 septembre, alors que les Américains, paniqués, ont fermé la frontière et frappé notre prospérité au cœur[27] ». L'empressement des Américains à sacrifier le commerce en échange de la sécurité a provoqué une dichotomie dans les buts poursuivis par les deux pays. D'après Frank Harvey,

> ...alors que les Américains s'engagent dans la lutte contre le terrorisme pour empêcher une autre attaque en sol américain, la principale motivation stratégique du Canada en matière de lutte anti-terrorisme est d'empêcher les conséquences économiques négatives de la réaction américaine en cas de nouvelle attaque[28].

À cet égard, après le 11 septembre 2001, le Canada a subi de plus en plus de pression pour aligner davantage ses politiques de sécurité et de défense sur celles des États-Unis :

> Comme les questions de sécurité continuent à éclipser les questions économiques au sud de la frontière canadienne, des fonctionnaires américains mesureront la valeur des relations des États-Unis avec les autres pays, non en fonction du potentiel d'amélioration du commerce bilatéral, mais dans l'optique d'un nouvel environnement de sécurité et de leur obligation (obsession) d'atteindre la perfection dans la guerre contre le terrorisme... La volonté du Canada à atteindre la « perfection » en ce domaine doit devenir plus transparente et davantage fondée sur des politiques qui témoignent d'un engagement très clair envers la sécurité des États-Unis[29].

Naturellement, « ...la réponse de l'administration Bush à presque toutes les plaintes de nature économique adressées par le Canada a été de suggérer au Canada de reformuler ses politiques pour les harmoniser à celles des États-Unis », comme le montre bien la position américaine sur le bois d'œuvre et la Commission canadienne du blé[30].

Un CF 18 *Hornet* du 441e Escadron d'appui tactique effectue une patrouille de sécurité dans le cadre des Jeux olympiques de Vancouver, le 25 février 2010.

Photo du MDN CX2010-0076-007 par le Caporal Jax Kennedy

Troisième invariant : les alliances naturelles fondées sur les grands intérêts nationaux

Tout en reconnaissant « ...[qu'il] n'existe pas deux pays ayant exactement les mêmes intérêts, » Sutherland avançait : « ...[qu'il] existe certains alignements naturels découlant d'une communité naturelle d'intérêts », et que « ...l'alignement naturel le plus évident du Canada doit se faire avec les États-Unis[31] ». Pour appuyer cette position, il citait nos liens étroits en matière d'économie et de sécurité ainsi que les traits communs en matière « ...d'affinités culturelles, de compatibilité des institutions et des attitudes sociales, le tout dépassant la conception ordinaire des intérêts communs. »[32]

Cette affinité naturelle persiste de nos jours. Même si Michael Adams affirme avoir relevé des attitudes sociales divergentes entre les Canadiens et les Américains, de nombreux observateurs sont d'accord avec Jennifer Welsh qui soutient « ...[que] beaucoup de valeurs que le Canada défend dans le monde sont des valeurs que nous partageons avec les États-Unis : démocratie, règle de droit, droits de la personne et rôle accru du secteur privé dans le développement[33] ». Cette constatation est exprimée plus simplement par Jack Granatstein : « Nous partageons un continent, la plupart de nos valeurs, beaucoup de traditions et de grands pans d'histoire[34] ».

La primauté de notre alliance naturelle avec les États-Unis est particulièrement évidente dans nos relations en matière de

défense. L'Énoncé de politique internationale du Canada (2005) confirme que les États-Unis « ...demeurent l'allié le plus important du Canada » et ajoute « ...[que] la sécurité du Canada est devenue plus étroitement liée que jamais à celle de son voisin du Sud » depuis le 11 septembre 2001[35]. Répondant à l'appel, le Canada a été parmi les premiers pays à se joindre à l'opération militaire menée par les Américains en Afghanistan. Pour soutenir des opérations accrues, les dépenses militaires du Canada ont augmenté de 27 pour 100 entre 2001 et 2007, ce qui a mis un terme à des décennies de déclin et a permis d'accroître les effectifs militaires et d'acquérir de l'équipement majeur[36].

Une autre preuve de notre alignement de plus en plus prononcé sur les États-Unis en matière de défense est la récente transformation organisationnelle des Forces canadiennes (FC). Au niveau opérationnel, plusieurs nouvelles structures ont été créées et elles reflètent des structures américaines (COMFEC, COMCANADA par comparaison avec CENTCOM, NORTHCOM, etc.). Partageant avec les États-Unis plus de 80 traités d'ordre militaire et 250 autres ententes militaires bilatérales, les accords du Canada avec les États-Unis, en matière de défense, peuvent être qualifiés « d'intermestiques[37] ». Dwight Mason, ancien membre de la Commission permanente mixte de défense Canada-États-Unis, est allé jusqu'à suggérer « ...[qu'il] n'existe sans doute pas deux armées du monde qui ont des relations aussi étendues, qui se comprennent aussi bien... et qui travaillent ensemble aussi facilement[38] ».

Dans le contexte de cet alignement naturel, Sutherland soulignait la politique bien établie du Canada, qui consiste à rechercher des partenaires étrangers et à poursuivre son « ouverture envers l'Europe pour compenser l'influence américaine excessive[39] ». Il voyait des avantages dans les partenariats multilatéraux pour peu qu'ils soient négociés dans le contexte approprié :

> Si nous voulons rassembler des alliés contre les États-Unis, nous serons sûrement déçus. Et cela vaut pour tout autre forum, incluant les Nations Unies. Toutefois, comme membre de l'OTAN et en raison de sa participation à d'autres systèmes collectifs de défense, le Canada peut atteindre deux buts. D'abord, en étant présent à la table, le Canada peut faire valoir ses propres intérêts... Deuxièmement, dans la mesure où le Canada joue un rôle important dans la sécurité du monde occidental, il peut exercer une réelle influence à Washington... [Ce] principe de représentation indépendante est la clé d'une forte identité nationale canadienne [accent mis par l'auteur][40].

Ainsi, Sutherland estimait que le multilatéralisme ne serait pas une garantie contre la domination américaine. Au lieu de cela, il soutenait que le Canada devrait recourir au multilatéralisme pour appuyer, non pas supplanter, ses relations prédominantes avec les États-Unis. En outre, il avançait que la capacité du Canada à remporter constamment des succès à Washington et sur la scène internationale serait déterminée par son aptitude à exercer un pouvoir militaire significatif, ce que Sutherland appelait « la médaille d'or de la diplomatie[41] ».

L'atteinte d'un juste équilibre entre le bilatéralisme et le multilatéralisme a posé quelques problèmes. Malgré les conseils de Sutherland, de nombreux critiques estiment que les récents gouvernements libéraux ont trop insisté sur le multilatéralisme comme outil devant permettre au Canada de se distinguer des États-Unis. Andrew Richter mentionne que le « multilatéralisme obsessionnel » du Canada est à la fois inefficace et dangereux pour notre alliance principale :

> L'insistance du Canada sur... la diplomatie multilatérale [a] donné la fausse impression que cela représentait une contribution significative à la sécurité internationale alors qu'en réalité, les approches multilatérales se sont révélées inutiles pour régler de nombreux problèmes mondiaux... Les États-Unis n'ont pas eu beaucoup de temps ou de patience pour les politiques canadiennes de « sécurité humaine » et de « pouvoir discret »... Plusieurs initiatives soutenues par le Canada en matière de politique étrangère (dont les mines terrestres et le protocole de Kyoto) se sont heurtées à l'hostilité de Washington[42].

Photo du MDN IS2009-1028-03 par le Sergent Paz Quille

Le NCSM *Regina* et le garde-côte *Mellon* de la United States Coast Guard, de même que plusieurs navires de défense côtière (NDC) et des navires-écoles de type Orca, sont accostés le long de la Place du Canada au port de Vancouver, le 18 octobre 2009.

Effectivement, selon la « doctrine Bush » faisant état d'un monde d'unilatéralisme américain accru, le succès des initiatives multilatérales du Canada dépendait largement du soutien des États-Unis. Par exemple, le leadership du Canada dans la cadre du Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes (2002) dévoilé lors du Sommet du G8 à Kananaskis, a été pleinement soutenu par les États-Unis et a connu un succès digne de mention[43]. À l'opposé, l'initiative du Canada intitulée « La responsabilité de protéger », menée aux Nations Unies n'a été adoptée que dans une version édulcorée qui en réduisait fortement l'efficacité, et ce en grande partie parce que les États-Unis refusaient d'appuyer la prémisse centrale de l'initiative[44]. Les deux cas montrent bien que le succès du Canada, lorsqu'il s'agit d'atteindre ses objectifs politiques nationaux, multilatéraux ou autres, dépend de sa capacité à convaincre les États-Unis que le tout va dans le sens de nos intérêts communs. Allan Gotleib, ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis, résume d'ailleurs la situation comme suit :

Photo du MDN O77-316dec12recce par le Caporal-chef Nick Bichsel

Le porte-avions USS *Kittyhawk*, escorté par le NCSM *Ottawa* et le NCSM *Regina* dans l'ouest de l'océan Pacifique, se rend à l'emplacement de l'exercice *Rimpac*, le 23 juin 2008.

> Les Canadiens ne pourront contribuer de façon significative à la paix internationale et à une plus grande justice dans le monde s'ils ne peuvent influencer les Américains. Notre incapacité à exercer une influence à Washington aide à expliquer, plus que tout autre facteur, le récent déclin du rôle du Canada dans le monde, déclin ayant suscité bien des discussions[45].

La seule option : puissance et efficacité ou faiblesse et réticence?

Nous avons vu que les invariants n'ont laissé que peu de possibilités au Canada, si ce n'est demeurer un allié des États-Unis, comme le signifiait Sutherland. Toutefois, celui-ci confiait à ses lecteurs la tâche de prédire quel genre d'allié le Canada serait au 21^e^ siècle. Même si l'espace ne nous permet pas de traiter en profondeur de cette question, notre examen des invariants effectué en fonction de l'ère post-11 septembre 2001 a mis en évidence quelques périodes de faiblesse de la part du Canada. Globalement, le Canada a négligé ses militaires et sa sécurité intérieure, a connu des litiges sur certaines questions commerciales et a tenté d'élaborer des politiques multilatérales souvent contraires aux intérêts des États-Unis; tout cela pourrait amener un observateur neutre à mettre en doute notre amitié envers les États-Unis. De récents événements survenus dans le nouvel environnement de sécurité ont montré que si le Canada agit en mauvais allié des Américains, il en paiera le prix. Par exemple, Andrew Richter affirme que la tergiversation du Canada à propos de sa participation à la guerre en Iraq et à la défense contre les missiles balistiques a contribué au peu d'empressement des Américains à régler des litiges concernant une foule d'importants problèmes économiques, dont les droits sur le bois d'œuvre et l'interdiction d'acheter du bœuf canadien[46]. Inversement, plusieurs personnes haut placées ont mentionné le soutien du Canada à la reconstruction en Iraq et l'ampleur de son engagement sur tous les fronts en Afghanistan comme des exemples de tentatives visant à redevenir un « bon allié » des États-Unis et à regagner la confiance de Washington[47].

"Militairement et diplomatiquement, le Canada s'est joint au programme américain de lutte contre le terrorisme."

Quant à savoir si le Canada peut, indépendamment des États-Unis, être un acteur efficace au sein de la communauté internationale, beaucoup soutiennent Michael Ignatieff lorsqu'il affirme que « la réticence d'Ottawa à financer adéquatement des missions militaires, des missions de paix et des missions d'aide humanitaire [a] fait en sorte que le gouvernement du Canada est en mauvaise position pour mener des actions indépendantes[48] ». Bien que de récentes augmentations assez considérables des dépenses militaires aient permis de commencer à combler des lacunes en matière de capacités, il est douteux que le Canada puisse payer le prix exigé pour restaurer rapidement sa crédibilité comme « puissance militaire ». Dans l'intervalle, « ...seul un engagement clair et net envers la sécurité des États-Unis incitera Washington... à protéger les intérêts économiques du Canada », ce qui, compte tenu du récent climat économique mondial, est la priorité actuelle du gouvernement du Canada[49]. Devant la vulnérabilité économique de notre pays, si la préservation de notre richesse et de notre prospérité relatives est dans notre intérêt, alors le Canada n'a pas réellement de choix quant au genre d'allié qu'il doit être.

Conclusion

Ayant distillé l'essence de la realpolitik canadienne dans ses trois invariants, Sutherland soutenait que les effets combinés de la géographie, de l'économie et des grands intérêts nationaux communs étaient si durables que le Canada n'aurait d'autre choix que de demeurer l'allié des États-Unis au cours du 21^e^ siècle. Sutherland a eu raison en ce qui concerne le monde polarisé qui a découlé des événements du 11 septembre 2001, car le Canada peut difficilement faire autre chose que renforcer son alliance et ses liens avec les États-Unis.

Les États-Unis étant disposés à sacrifier le commerce à la sécurité, les intérêts économiques du Canada sont maintenant inextricablement liés à son engagement à contribuer à protéger son voisin. Pour répondre aux attentes américaines, le Canada a adopté d'importantes lois qui ont eu de grandes conséquences sur l'immigration, les libertés fondamentales ainsi que les droits et libertés de ses citoyens. Les liens commerciaux et économiques du Canada avec les États-Unis sont si puissants que les Canadiens craignent davantage la fermeture de la frontière canado-américaine qu'une attaque terroriste dans leur pays même.

Militairement et diplomatiquement, le Canada s'est joint au programme américain de lutte contre le terrorisme. La structure militaire opérationnelle du Canada a été modifiée pour refléter celle des États-Unis, afin d'accroître l'interopérabilité. Manifestement sous l'égide de l'OTAN, mais dans l'optique d'être vu comme un

bon allié des États-Unis, le Canada s'est doté d'une politique étrangère actuellement axée sur la mission en Afghanistan, dans le cadre de sa contribution à la guerre mondiale contre le terrorisme. Le Canada s'en remettant au soutien américain pour compenser sa « puissance militaire » diminuée, sans succès dans l'arène du multilatéralisme est encore davantage lié à ses relations bilatérales avec les États-Unis, partenaire en mesure d'agir unilatéralement s'il le faut et qui n'hésite d'ailleurs pas à le faire.

Malgré les préoccupations liées à la nature inévitable de notre alliance avec les États-Unis, nous devrions peut-être garder à l'esprit les exhortations de Sutherland concernant les avantages de nos relations. Les Canadiens ont peu de raisons de se plaindre de la situation favorable dans laquelle ils se trouvent. Après tout, si le Canada a atteint ce statut élevé parmi les pays, c'est en grande partie grâce à ses relations uniques avec les États-Unis. En demeurant un allié fidèle mais indépendant, le Canada peut même, avec une certaine confiance, aspirer à de nouveaux sommets.

L'auteur souhaite remercier le Lieutenant-colonel Ian McCullough pour ses conseils, son aide en matière de révision ainsi que son encadrement dans la préparation de cet article.

NOTES

1. Robert J. Sutherland, « Canada's Long Term Strategic Situation », *International Journal*, Vol. 17, no 3 (Été 1962), p. 223.
2. Paul Buteux, « Sutherland Revisited : Canada's Long-Term Strategic Situation », *Revue canadienne de défense*, septembre 1994, p. 5.
3. Andrew Richter, « The Sutherland Papers : A Glimpse into the Thinking of Canada's Preeminent Strategist », *Revue canadienne de défense*, automne 1997, p. 28.
4. Robert J. Sutherland, p. 201.
5. *Ibid.*, p. 223.
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*, p. 202.
8. *Ibid.*
9. J.L. Granatstein, « The Importance of Being Less Earnest : Promoting Canada's National Interests Through Tighter Ties with the U.S. », *Benefactor's Lecture* (Toronto : C.D. Howe Institute, 2003), p. 15.
10. Dwight N. Mason, « The Future of Canadian-U.S.. Defense Relations », *The American Review of Canadian Studies* (Printemps 2003), p. 72.
11. Sutherland, p. 203.
12. *Ibid.*
13. Nils Orvik, « The Basic Issue in Canadian National Security : Defence against Help, Defence to Help Others », *Revue canadienne de défense*, Vol. 11, nº 1 (Été 1981), cité par Donald Barry et Duane Bratt, « Defense Against Help : Explaining Canada-U.S. Security Relations », *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 38, nº 1 (Printemps 2008), p. 63.
14. President George W. Bush, « President Welcomes President Chirac to White House », *White House Press Release*, Washington, DC : Office of the Press Secretary, 6 novembre 2001, à l'adresse http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/print/20011106-4.html, accès le 19 octobre 2008.
15. États-Unis, Congressional Research Service, « Canada-U.S. Relations », *CRS Report for Congress*, 12 mai 2008, Library of Congress, CRS Report No. 96-397, 16 – 8, à l'adresse http://digital.library.unt.edu/ govdocs/crs/permalink/meta-crs-8946.
16. Canada, Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale* (Avril 2004), p. 54.
17. Frank P. Harvey, « Canada's Addiction to American Security : The Illusion of Choice in the War on Terrorism », *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 35, nº 2 (Été 2005), p. 275.
18. *Ibid.*, p. 274.
19. Sutherland, p. 203-204.
20. Les pays précédant le Canada étaient les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la Chine, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et l'Espagne, respectivement. Banque mondiale, « Gross Domestic Product 2007 », *World Development Indicators database*, révisé le 10 septembre 2008, à l'adresse http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf, accès le 23 octobre 2008.
21. Sutherland, p. 204.
22. Andrew Cohen, *While Canada Slept : How We Lost Our Place in the World* (Toronto : McClelland & Stewart, 2003), p. 108.
23. Maureen Appel Molot, « The Trade-Security Nexus : The New Reality in Canada-U.S. Economic Integration », *The American Review of Canadian Studies* (Printemps 2003), p. 30.
24. États-Unis, Congressional Research Service, « Canada-U.S. Relations », *CRS Report for Congress*, p. 28.
25. Denis Stairs, « Trends in Canadian Foreign Policy : Past, Present, and Future », *Behind the Headlines* Vol. 59, nº 3 (Juin 2003), Institut canadien des affaires internationales, p. 4.
26. Sutherland, p. 204.
27. Desmond Morton, « Keynote Address to the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society », Toronto, 1er octobre 2004, cité par Derek H. Burney, « The Perennial Challenge : Managing Canada-US Relations », *Canada Among Nations 2005 : Split Images*, Andrew F. Cooper et Dane Rowlands [Éd.] (Kingston : McGill-Queen's University Press, 2005), p. 73.
28. Harvey, p. 272.
29. *Ibid.*, p. 273.
30. John Herd Thompson, « Playing by the New Washington Rules : The U.S.-Canada Relationship, 1994-2003 », *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 33, nº 1 (Printemps 2003), p. 13.
31. Sutherland, p. 204 – 205.
32. *Ibid.*, p. 205.
33. Jennifer M. Welsh, « Reality and Canadian Foreign Policy », *Canada Among Nations 200…*, p. 33. Pour une opinion contraire, voir Michael Adams, *Fire and Ice : The United States, Canada and the Myth of Converging Values* (Toronto : Penguin, 2003).
34. Granatstein, p. 27.
35. Canada, « Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Défense », *Énoncé de politique internationale du Canada* (2005), IDDN A-JS-005-000/AG-001, p. 24.
36. Steven Staples et Bill Robinson, « More Than The Cold War : Canada's Military Spending 2007-2008 », *Foreign Policy Series* 2, 3 (Octobre 2007), p. 1, à l'adresse http://www.policyalternatives.ca/documents/ National Office Pubs/2007/More Than the Cold War.pdf, accès le 30 octobre 2008.
37. Le terme « intermestique » a été inventé par des spécialistes en sciences sociales pour décrire la fusion des préoccupations domestiques et internationales au sein des États et entre les États, ou encore l'internationalisation des problèmes domestiques. (Éd.). États-Unis, « Canada – U.S. Relations », *CRS Report for Congress*, p. 9.
38. Mason, p. 71.
39. Sutherland, p. 207.
40. *Ibid.*, p. 222.
41. *Ibid.*, p. 203.
42. Andrew Richter, « From Trusted Ally to Suspicious Neighbor : Canada-U.S. Relations in a Changing Global Environment », *The American Review of Canadian Studies* (Automne 2005), p. 474-475, 486-487.
43. Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Programme de partenariat mondial : une contribution tangible du Canada pour réduire la menace des armes de destruction massive* (2007).
44. Ernie Regehr, « R2P and the Global Summit », *Project Ploughshares Briefing* (Septembre 2005), à l'adresse http://www.ploughshares.ca/libraries/Briefings/brf056.pdf, accès le 29 octobre 2008. Duane Bratt, « Warriors or Boy Scouts? Canada and Peace Support Operations », *Readings in Canadian Foreign Policy: Classic Debates and New Ideas*, Duane Bratt et Christopher J. Kukucha [Éd.](Don Mills, Ontario : Oxford University Press, 2007), p. 243.
45. Allan Gotlieb, « The Paramountcy of Canada-U.S. Relations », *National Post*, 22 mai 2003, p. 24.
46. Richter, « From Trusted Ally to Suspicious Neighbor… », p. 490.
47. Donald Barry, « Chrétien, Bush, and the War in Iraq », *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 35, no 2 (Été 2005), p. 232. Janice Gross Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War : Canada in Kandahar* (Toronto : Viking Canada, 2007), p. 184.
48. Michael Ignatieff, « Canada in the Age of Terror : Multilateralism Meets a Moment of Truth », *Independence in An Age of Empire: Assessing Unilateralism and Multilateralism*, G.F. Walker [Éd.] (Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, 2004), p. 31-41, cité par Douglas Ross et Anil Hira, « Canada, A Land of Deep Ambivalence : Understanding the Divergent Response to US Primacy after 9/11 », *Canadian-American Public Policy* 68 (Décembre 2006), p. 11.
49. Harvey, p. 288.

Photo du MDN AS2006-0374a par le Sergent Dennis Power

Des soldats canadiens vérifient l'identité de combattants talibans capturés par l'Armée nationale afghane (ANA), le 17 mai 2006.

QUI EST L'ADVERSAIRE? PATHANS, TALIBANS ET PERSPECTIVES DE PAIX

par Keith Cameron

Introduction

Le Canada, de concert avec d'autres pays et avec l'OTAN, a entrepris un laborieux effort de reconstruction de la nation afghane dans le contexte du Pacte pour l'Afghanistan (2006), dont l'Organisation des Nations Unies (ONU) a été le promoteur. Il n'y a rien de facile ni de simple dans cet effort, qui aura fort probablement été bien plus pénible, plus long et plus coûteux qu'on ne l'avait envisagé en 2002, à l'arrivée des premiers militaires canadiens à Kandahar. Il s'est écoulé plus de sept ans depuis les opérations militaires initiales visant à retirer le pouvoir aux talibans et l'Afghanistan est encore aux prises avec une insurrection tenace au sud. Comme le déclarait en 1964 sir Olaf Kirkpatrick Kruuse Caroe, diplomate britannique : « [...] au contraire d'autres guerres, les guerres afghanes ne deviennent sérieuses qu'après avoir pris fin; pendant la période britannique, du moins, elles étaient suivies d'agitation tribale tardives »[1]. Les combattants échappent encore largement à la compréhension de nombre d'Occidentaux. Graeme Smith a fait ressortir ce point dans un article intitulé « Portrait of the Enemy » paru dans le *Globe and Mail* du 22 mars 2008. Il y écrit : « [...] au niveau le plus fondamental, les talibans demeurent un mystère. Peu d'analystes ont la prétention de pouvoir dire si un combattant moyen déposera ses armes, et si oui, dans quelles circonstances ».

Le présent article porte sur l'agitation qui règne en ce moment parmi les tribus afghanes, et particulièrement dans les tribus pathanes, qui constituent le gros des talibans et de l'insurrection soutenue du Sud. Je m'intéresserai particulièrement aux influences respectives de la culture et des structures du pouvoir chez les peuples pathans. Ces influences ont une importance appréciable au chapitre des efforts de lutte contre l'insurrection talibane. La culture, premièrement, est un mélange de tribalisme et d'islamisme. La capacité de séparer l'un de l'autre et d'isoler l'islamisme radical influe sur les chances de la diplomatie et des pourparlers de favoriser la stabilité dans la région. Deuxièmement, les structures sous-jacentes du pouvoir nourrissent le conflit. Les frontières ont été tracées sans égard aux peuples, les séparant arbitrairement et les luttes politiques internes, qu'elles soient tribales ou nationales, contribuent elles aussi à la violence actuelle. Les luttes de

---

Le Major Keith Cameron, *membre chevronné du génie de combat, a effectué trois périodes de service, la dernière à titre de commandant du 24e Escadron de campagne à Kaboul, en Afghanistan, dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en 2003-2004. Tout en travaillant à sa maîtrise en Science politique à l'University of Western Ontario, il exerce les fonctions d'adjoint administratif du Représentant militaire du Canada au siège de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), à Bruxelles.*

pouvoir peuvent faire l'objet d'une mise en équilibre réaliste et, souvent, elles sont réglées par l'opposition de forces militaires et économiques. Dans le présent article, je conclue finalement que la compréhension de la dynamique locale du pouvoir est essentielle au succès à court terme et à l'établissement des conditions de la paix. Les perspectives à long terme exigent un appel fructueux à la culture pour miner le cycle actuel de la violence.

> **"La culture tribale est empreinte de loyautés internes changeantes et mouvantes."**

Les gens : les tribus pathanes et l'influence talibane

Le défi de sécurité afghan a ses racines dans la dynamique tribale, un terrain fertile pour l'insurrection. Le pouvoir central a été contesté de tout temps, les Afghans s'ide ntifiant souvent à leurs affiliations familiales et tribales plutôt qu'à la nation, ce qui est particulièrement vrai des plus importants groupements tribaux de Pachtouns, ou de Pathans, établis dans le Sud instable[2]. Olaf Caroe, dernier gouverneur de l'Inde britannique avant son indépendance, avait une connaissance personnelle du peuple pathan. Soulignant la force des liens sociaux, il écrivait : « [...] il est en effet douteux qu'il existe aujourd'hui, ailleurs dans le monde tribal, une organisation tissée aussi serrée qu'une tribu pathane dans l'interconnexion et la relation des diverses parties de l'arbre, jusqu'à la dernière brindille [...] la part ancestrale du compte tribal des profits et pertes est une partie essentielle de cette tradition tribale et elle guide la tribu en temps de paix comme en temps de guerre »[3]. La terre afghane a été foulée par des envahisseurs très divers, tels Alexandre le Grand, Gengis Khan, les Moghols indiens, les Britanniques et les Soviétiques. On ne saurait s'étonner qu'un passé si houleux ait produit une culture imbibée de la méthode forte. Caroe relate un entretien qu'il a eu avec un chef pathan qui relatait le récit tribal d'un combat mené, en 1586, contre les armées des Moghols (l'Inde actuelle) : « Jamais, dans toute l'Histoire, les Yusufzais [une tribu pathane maintenant établie dans le nord du Pakistan] de ce pays n'ont été les sujets d'un empire ». On peut confirmer cette prétention. Ce peuple [...] n'a jamais versé d'impôts à Delhi ni à Kaboul »[4]. Reconnaissant une indépendance informelle, les Britanniques, à la fin des années 1800, qualifiaient le territoire situé au-delà de l'actuelle frontière pakistanaise de *ghairilaqa* (territoire non administré) ou le surnommaient le Yaghistan (la terre des rebelles)[5]. Cette attitude est toujours présente, comme le confirmait un taliban interrogé récemment dans la province de Kandahar : « Nous sommes un peuple de guerriers »[6].

Les liens tribaux pathans s'expriment traditionnellement par le code coutumier nommé *pachtounwali*. Ce code incarne, d'une part, les concepts de parenté, d'hospitalité et d'asile pour ceux qui en font la demande. Le pachtounwali, d'autre part, sanctionne la querelle, se faisant le défenseur de la vengeance forcément encourue pour avoir attaqué l'un des membres de la famille. Le code assure une vague sécurité, tout en perpétuant une culture axée sur la violence :

> [Il existe] un moyen selon lequel, en l'absence d'État, des zones de sécurité sont établies pour les voyageurs. Le système, cependant, repose sur un équilibre toujours mouvant de terreur qui fait des ennemis de ses amis, puis à nouveau ses amis, en un clin d'œil. Et cette éthique de l'honneur grave profondément dans la conscience culturelle la vengeance par la violence et la culpabilité collective[7].

La culture tribale est empreinte de loyautés internes changeantes et mouvantes. Akbar Ahmed, un ancien agent politique pakistanais pour la province frontalière du Sud-Waziristan, enseigne actuellement à l'Université américaine. Il connaît bien les stratégies internes du pouvoir tribal. Comme il l'indique dans son ouvrage, *Resistance and Control in Pakistan*, « créer un problème, le contrôler et y mettre fin est une mesure reconnue et très bien vue d'appréciation de l'habileté politique »[8]. La culture tribale est à la fois cohésive et divisée.

Les tribus afghanes ont connu l'unité dans le passé, bien que l'historien Louis Dupree compare ce modèle à celui d'un « dirigeant charismatique ayant réussi la fusion en laissant dans son sillage la fission »[9]. L'exemple le plus notoire d'unité afghane a été l'empire d'Ahmad Shah (de la branche des Durrani de la tribu pathane), qualifié de « premier et plus puissant des rois afghans »[10] Le règne des Durrani a duré de 1747 jusqu'à sa désintégration en 1793, survenue au fil des rébellions internes qui ont suivi le décès du fils d'Ahmad Shah. D'autres maîtres sont apparus et ont disparu au cours des années suivantes, et cette période s'est conclue par le règne du dernier roi, Zahir Shah (aussi de la lignée des Durrani), couronné en 1933[11]. La modernisation, entamée au début du XX[e] siècle, a entraîné la fragmentation du tribalisme. À la suite des migrations et des mouvements vers les centres urbains, en quête de travail, s'est produite « une transition des fonctions économiques du village du clan à la famille étendue, en dépit de la perte de l'unité rési-

Camp britannique en Afghanistan, en décembre 1879.

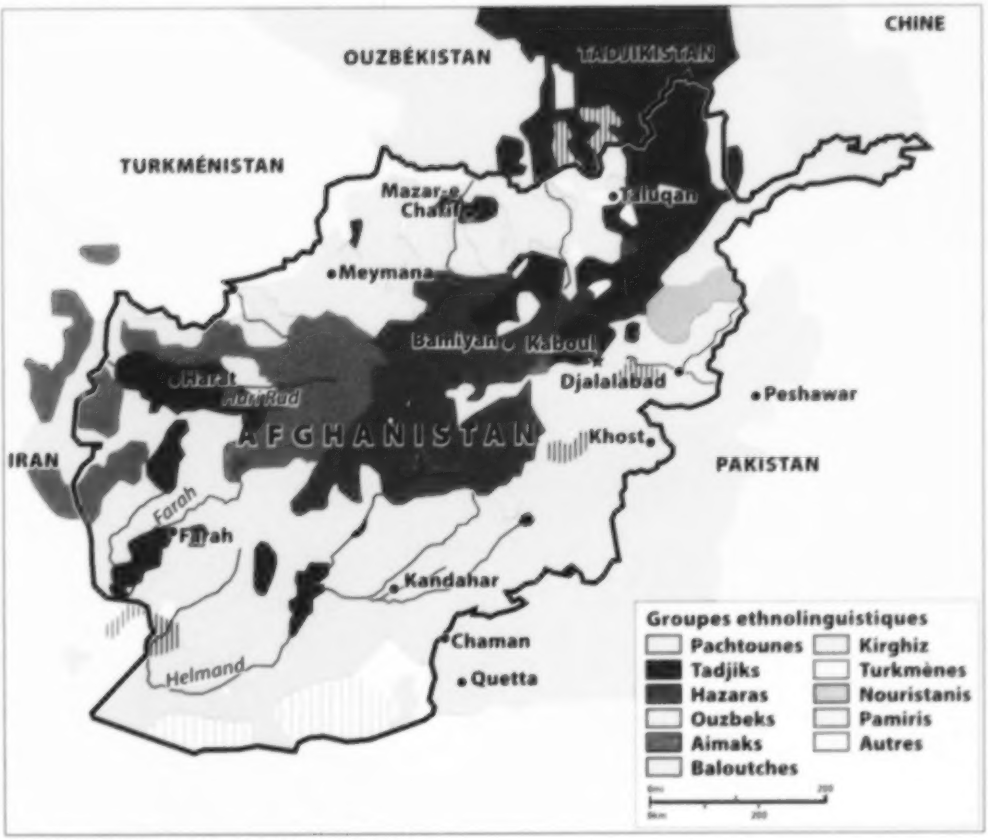
dentielle proximale »[12]. Bien que le tribalisme ait été affaibli par l'urbanisation, les intrigues politiques afghanes étaient encore souvent axées sur la famille. Le roi Zahir Shah a été déposé par son cousin en 1973. Le modèle tribal, cependant, a subsisté :

> Un chef apparaît et le sentiment tribal est unifié par la poussée d'enthousiasme qui emporte tout devant elle… Ensuite, le chef s'abandonne à la gloriole, le stimulus qui avait donné lieu à l'unité faiblit, l'envie et la malveillance se manifestent. L'effort, stable et soutenu, qu'il faut investir pour maintenir la position gagnée dépasse les capacités de la tribu. Le terrain gagné est perdu, le chef perd la confiance des siens et est défait[13].

Il faut aussi comprendre le peuple pathan à la lumière de l'influence historique de l'islam, qui se superpose à la culture tribale. Caroe fait remonter l'influence islamiste à une période qu'il situe entre le VIIe et le Xe siècles[14]. La combinaison de l'islam et d'une société profondément enracinée dans le tribalisme produit ce que le Louis Dupree, Ph.D., de l'université Duke, l'une des plus grandes autorités mondiales sur l'Afghanistan, qualifie de 'société introvertie', d'où « la perpétuation d'un statu quo déterministe selon lequel un homme qui joue dans la société le rôle qui lui a été attribué (et non le rôle qu'il a choisi) peut s'attendre, en guise de récompense, à être reçu au paradis »[15]. L'intégrisme islamique est tout aussi profond. Bien que le journaliste et auteur pakistanais bien connu Ahmed Rashid soutienne « [qu']avant les talibans, l'extrémisme religieux n'avait jamais prospéré en Afghanistan »[16], on a surnommé le saint musulman Pir Baba « *talib-ul-'ilm*, ou chercheur de la vérité »[17] lors d'une controverse religieuse qui, en 1540, a galvanisé les groupes tribaux pathans.

Les talibans modernes prennent le même nom et se réclament de la même orthodoxie. Ils ont émergé par suite de l'occupation soviétique, à l'époque de la guerre froide, et de la très longue guerre civile qui a immédiatement suivi. Ahmed Rashid signale qu'en 1994, les talibans « se considéraient comme les agents de nettoyage et de purification d'une guerre de partisans ayant fait fausse route, d'un système social qui avait mal tourné et d'un mode de vie islamique compromis par la corruption et les excès »[18]. Rashid s'exprimait ainsi avant les événements du 11 septembre 2001, mais il fournit une analyse solide de la montée et des effets des talibans en Afghanistan. Il décrit les talibans comme un mouvement islamique radical cherchant à se substituer tant à la coutume tribale traditionnelle qu'à la culture islamique traditionnelle modérée. Il souligne les influences corrosives d'une guerre à long terme. Les talibans, provenant en grande partie de camps de réfugiés pathans et de madrasas (écoles islamiques) situées le long de la frontière avec le Pakistan, « appartiennent à une génération qui n'a jamais connu la paix dans son pays […]. Ils n'ont aucun souvenir de leur tribu, de leurs aînés, de leurs voisins ou de la mixité ethnique souvent complexe des gens qui peuplaient leurs villages et leur terre natale »[19]. Les croyances religieuses fondamentales des talibans étaient considérées comme incompatibles avec toute forme de compromis. Ils ont, cependant, conservé leur point central traditionnel, soit un chef fort et capable d'unifier, en la personne du mollah Omar. Comme le précise Rashid, « l'obsession d'un islamisme radical n'est pas la création d'institutions; c'est le caractère et la pureté de son chef »[20].

En dépit de la perte du patrimoine tribal et de la disparition des aînés qui en avaient assuré la continuité, la culture tribale pathane est entremêlée au radicalisme des talibans. Le succès des talibans, au chapitre de la prise du pouvoir de 1994 à 1997, peut être attribuable à la combinaison d'un vaste attrait tribal, qui « a galvanisé le nationalisme pachtoun » et de la motivation maîtresse issue d'une « interprétation extrême de la shari'a, ou loi musulmane »[21]. Cette asso-



Carte illustrant la répartition des tribus afghanes

dentielle proximale »[12]. Bien que le tribalisme ait été affaibli par l'urbanisation, les intrigues politiques afghanes étaient encore souvent axées sur la famille. Le roi Zahir Shah a été déposé par son cousin en 1973. Le modèle tribal, cependant, a subsisté :

> Un chef apparaît et le sentiment tribal est unifié par la poussée d'enthousiasme qui emporte tout devant elle... Ensuite, le chef s'abandonne à la gloriole, le stimulus qui avait donné lieu à l'unité faiblit, l'envie et la malveillance se manifestent. L'effort, stable et soutenu, qu'il faut investir pour maintenir la position gagnée dépasse les capacités de la tribu. Le terrain gagné est perdu, le chef perd la confiance des siens et est défait[13].

Il faut aussi comprendre le peuple pathan à la lumière de l'influence historique de l'islam, qui se superpose à la culture tribale. Caroe fait remonter l'influence islamiste à une période qu'il situe entre le VII[e] et le X[e] siècles[14]. La combinaison de l'islam et d'une société profondément enracinée dans le tribalisme produit ce que le Louis Dupree, Ph.D., de l'université Duke, l'une des plus grandes autorités mondiales sur l'Afghanistan, qualifie de 'société introvertie', d'où « la perpétuation d'un statu quo déterministe selon lequel un homme qui joue dans la société le rôle qui lui a été attribué (et non le rôle qu'il a choisi) peut s'attendre, en guise de récompense, à être reçu au paradis »[15]. L'intégrisme islamique est tout aussi profond. Bien que le journaliste et auteur pakistanais bien connu Ahmed Rashid soutienne « [qu']avant les talibans, l'extrémisme religieux n'avait jamais prospéré en Afghanistan »[16], on a surnommé le saint musulman Pir Baba « *talib-ul-'ilm*, ou chercheur de la vérité »[17] lors d'une controverse religieuse qui, en 1540, a galvanisé les groupes tribaux pathans.

Les talibans modernes prennent le même nom et se réclament de la même orthodoxie. Ils ont émergé par suite de l'occupation soviétique, à l'époque de la guerre froide, et de la très longue guerre civile qui a immédiatement suivi. Ahmed Rashid signale qu'en 1994, les talibans « se considéraient comme les agents de nettoyage et de purification d'une guerre de partisans ayant fait fausse route, d'un système social qui avait mal tourné et d'un mode de vie islamique compromis par la corruption et les excès »[18]. Rashid s'exprimait ainsi avant les événements du 11 septembre 2001, mais il fournit une analyse solide de la montée et des effets des talibans en Afghanistan. Il décrit les talibans comme un mouvement islamique radical cherchant à se substituer tant à la coutume tribale traditionnelle qu'à la culture islamique traditionnelle modérée. Il souligne les influences corrosives d'une guerre à long terme. Les talibans, provenant en grande partie de camps de réfugiés pathans et de madrasas (écoles islamiques) situées le long de la frontière avec le Pakistan, « appartiennent à une génération qui n'a jamais connu la paix dans son pays [...]. Ils n'ont aucun souvenir de leur tribu, de leurs aînés, de leurs voisins ou de la mixité ethnique souvent complexe des gens qui peuplaient leurs villages et leur terre natale »[19]. Les croyances religieuses fondamentales des talibans étaient considérées comme incompatibles avec toute forme de compromis. Ils ont, cependant, conservé leur point central traditionnel, soit un chef fort et capable d'unifier, en la personne du mollah Omar. Comme le précise Rashid, « l'obsession d'un islamisme radical n'est pas la création d'institutions; c'est le caractère et la pureté de son chef »[20].

En dépit de la perte du patrimoine tribal et de la disparition des aînés qui en avaient assuré la continuité, la culture tribale pathane est entremêlée au radicalisme des talibans. Le succès des talibans, au chapitre de la prise du pouvoir de 1994 à 1997, peut être attribuable à la combinaison d'un vaste attrait tribal, qui « a galvanisé le nationalisme pachtoun » et de la motivation maîtresse issue d'une « interprétation extrême de la shari'a, ou loi musulmane »[21]. Cette asso-

Carte illustrant la répartition des tribus afghanes.

Bureau d'édition de la 17[e] Escadre

ciation a donné lieu à des confrontations entre les talibans et la communauté internationale après les événements du 11 septembre 2001. L'intransigeance talibane a été « façonnée par la combinaison des vues religieuses extrémistes et du code particulier du pachtounwali », qui disposait les talibans « à sacrifier leur pouvoir politique et économique, et de fait, leur survie même »[22]. Pareille intransigeance subsiste sous la forme d'une insurrection toujours présente dans le Sud de l'Afghanistan.

Structure : une lutte de pouvoir

Il faut aussi envisager, en plus des racines tribales et islamistes extrémistes, diverses autres causes structurelles. Comme on le voit à la figure 1 ci-dessous, la frontière pakistano-afghane coupe en deux la région tribale pathane. Le différend frontalier continu qui découle de cette division enflamme les luttes de pouvoir internes des Pathans et constitue en soi une source de conflit entre États.

Divers commentateurs insistent sur l'importance de l'absence de reconnaissance universelle de la ligne Durand, de l'époque coloniale britannique, qui constitue le tracé de la frontière entre le Pakistan et l'Afghanistan. Gordon Smith, du Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, croit que « l'absence persistante de résolution du problème de la ligne Durand est un facteur important qui alimente l'instabilité et les activités d'insurrection dans les zones frontalières »[23]. Le cabinet d'experts-conseils britannique Middlebrook and Miller précise que « le problème clé n'est pas la démarcation en soi; c'est l'absence de reconnaissance officielle de cette démarcation par les collectivités qui vivent dans la région qui restreint d'autant la prestation de services gouvernementaux et l'instauration de dispositions de sécurité »[24]. Ce manque de services et d'ordre entretient le cycle de l'instabilité.

Le problème de la frontière peut aussi être un signe de luttes de pouvoir sous-jacentes entre les tribus pathanes qui chevauchent la ligne Durand et les gouvernements de Kaboul et d'Islamabad. Bien qu'elle ait, à l'origine, été tracée pour marquer la portée de l'influence britannique dans le Nord de l'Inde[25], la frontière divise les Pathans et, ainsi, limite leur pouvoir. La présence de cette frontière contestée permet à l'Afghanistan et au Pakistan d'exploiter les divisions tribales internes et de se disputer une influence relative. Le rapport Manley décrit ainsi certaines de ces influences déstabilisantes :

> Les insurgés ont continué à trouver refuge au Pakistan, où ils peuvent regarnir leurs coffres, se réarmer et recruter de nouveaux membres, dont certains viennent de l'étranger. Le désarroi politique qui sévit en ce moment au Pakistan même amplifie la menace déstabilisante que représente l'insurrection à la fois pour le Pakistan et pour l'Afghanistan[26].

Gordon Smith observe plus loin que « la résolution [du problème entourant] la ligne Durand devrait figurer parmi les nombreux facteurs importants d'amélioration des relations entre le Pakistan et l'Afghanistan et d'élargissement du contrôle ultime de l'État aux zones et tribus frontalières »[27]. S'il y avait victoire des insurgés dans le Sud de l'Afghanistan, la 'guerre du Pachtounistan' pourrait prendre de l'ampleur et viser à réunir les tribus séparées par les frontières internationales »[28]. Une telle guerre pourrait déclencher dans la province pakistanaise de la Frontière-du-Nord-Ouest et dans le territoire contesté du Cachemire des conflits auxquels pourraient participer les États possédant des armes nucléaires que sont l'Inde et le Pakistan. Une multitude de fondements historiques appuie cette possibilité. Prenant note de l'agrandissement du royaume des Durrani dans les années 1850, qui englobait de grandes régions du Pakistan actuel, y compris la ville de Peshawar, et des parties des plaines de la province de la Frontière-du-Nord-Ouest, Caroe rappelle la revendication afghane faite en 1947 : « [qu'] advenant le retrait du pouvoir britannique, toute la contrée pathane, jusqu'aux Indes, relèverait de la souveraineté afghane »[29]. Middlebrook et Miller estiment qu'un nationalisme pathan puissant peut mener à « la disparition tant du Pakistan que de l'Afghanistan dans leur forme moderne »[30]. L'intégrité de ces deux pays étant menacée, la lutte de pouvoir sous-jacente devient évidente. Les Pathans sont littéralement entre deux feux.

Approches

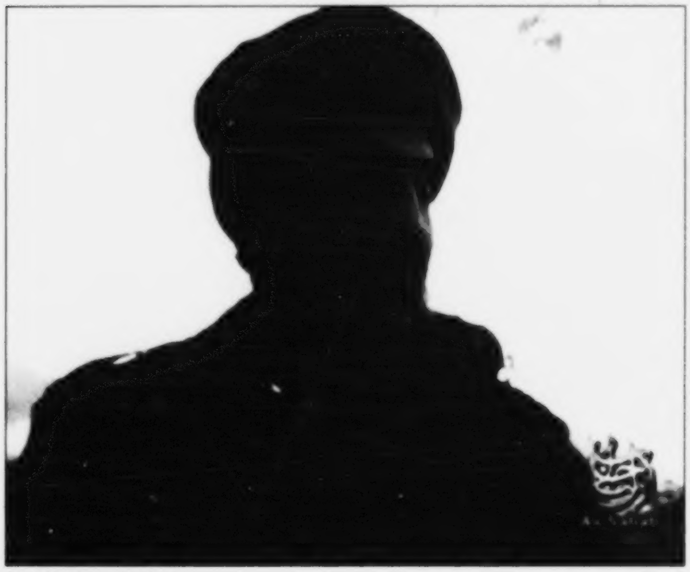
Le lecteur aura déjà trouvé dans le présent article la description des luttes de pouvoir propres aux peuples pathans et, par conséquent, de l'insurrection dirigée par les talibans dans la partie méridionale de l'Afghanistan et dans les zones tribales pakistanaises. Des stratégies tenant compte de ces spécificités, que pourraient mettre en œuvre le gouvernement afghan et la communauté internationale, sont présentées dans la deuxième partie du texte. Le problème actuel prend la forme d'une lutte physique pour le contrôle du territoire et d'un conflit d'idéologies. Cela nous amène à nous concentrer sur l'emploi de la force et de la coercition ainsi que sur un appel à la culture tribale pathane. Les stratégies de la doctrine réaliste, qui traitent de pouvoir et sont souvent perçues comme les mieux applicables aux études de la sécurité, seront mises à profit. Elles seront adaptées au contexte culturel compte tenu du caractère tribal et religieux des Pathans.

La perspective réaliste est axée sur la lutte pour la survie de l'État dans un système international anarchique. Le réalisme adopte un point de vue centré sur l'État, tenant pour acquis que tous les États ont des buts semblables (le pouvoir pour assurer la survie), mais que leurs capacités peuvent être nettement différentes (en ce qui a trait aux forces relatives). Il s'agit d'une structure d'anarchie internationale où l'État survit par ses propres moyens et où personne ne fait respecter l'ordre international. Bien que les talibans ne constituent pas un État, les luttes de pouvoir et l'anarchie relative de la culture tribale sont perçues comme assez comparables. La doctrine réaliste prône l'équilibre du pouvoir comme moyen d'assurer la paix. Kenneth Waltz, de l'Université Columbia, déclare que « la paix se maintient grâce à un équilibre délicat de contraintes internes et externes »[31]. La paix est donc établie par la création d'un équilibre des pouvoirs plus favorable, que ce soit par l'emploi de la force, la menace d'emploi de la force et la gratification de la coopération par des moyens diplomatiques, ou la création d'alliances permettant de se donner le même poids que l'opposant. Des considérations d'ordre culturel influent sur ces options de politique.

Le rôle du pouvoir

Le rapport Manley décrit avec clarté la lutte de pouvoir qui se déroule en Afghanistan. Du point de vue militaire, « les Forces canadiennes et d'autres membres de la FIAS mentionnent que leur stratégie de libération, de protection et d'aide au développement a produit de très bons résultats » tandis que les talibans cherchent « à perturber la population, à ébranler la confiance de celle-ci dans la capacité du gouvernement à assurer la sécurité, ainsi qu'à décourager suffisamment les populations des pays membres de la FIAS pour les

amener à retirer leurs forces »[32]. Dans ce contexte, la menace et l'emploi de la force militaire constituent un composant essentiel. La force peut servir à frustrer les talibans qui menacent activement la population et les forces de la FIAS, à les tuer ou à les capturer, et à affaiblir le mouvement. La force sert aussi, et cet aspect n'a pas moins d'importance, à contrecarrer les intérêts généraux des talibans et à ouvrir la voie aux pourparlers. William Zartman, professeur émérite de l'Université Johns Hopkins, en vient à la conclusion suivante dans son étude sur la faisabilité de négocier avec des extrémistes : « [u]ne leçon générale à tirer de cas comparables est qu'il faut d'abord mettre la violence en échec et démontrer qu'elle est inopérante pour que le mouvement, en tout ou en partie, se tourne vers la politique et renonce à l'option de la violence »[33]. D'autres auteurs s'entendent sur le lien explicite entre la force et la perspective de négociations, déclarant que les extrémistes « doivent avoir la conviction qu'ils peuvent, de fait, atteindre leurs buts au moyen de la négociation *et* qu'ils n'y arriveront jamais par le maintien de la violence, face à des obstacles impénétrables ou à une force écrasante »[34] (l'insistance figurait dans l'original). La FIAS et l'Armée nationale afghane continuent d'employer la force de cette manière contre les insurgés.



REUTERS/Reuters TV/RTR1RV9S

Oussama ben Laden

Force et diplomatie

Dans une optique réaliste, la diplomatie peut être condensée dans la reconnaissance réciproque des impératifs du pouvoir, qui, en bout de ligne, ont l'appui de la force militaire. L'accent porte sur la démonstration des liens du pouvoir. L'érudit en politique étrangère et relations internationales Robert Art, de l'Université Brandeis, écrit que « parce que la contrainte peut comprendre à la fois des menaces et l'emploi de la force, on ne peut nécessairement conclure pour autant que la contrainte a failli si les menaces ont été mises à exécution »[35]. Shah Tarzi examine le concept de la diplomatie coercitive dans son étude des efforts diplomatiques déployés par les États-Unis de 1998 à 2001, qui ont donné lieu à l'établissement de liens avec les talibans par l'entremise d'intermédiaires pakistanais. Des efforts particuliers ont été déployés pour convaincre le gouvernement taliban de renoncer au terrorisme et, dans les jours qui ont suivi les événements de septembre 2001, de livrer Oussama ben Laden. Les pourparlers de cette nature reposaient sur la menace d'employer la force, mais « cette menace était toujours suivie de mesures d'incitation »[36]. L'intervention militaire subséquente en Afghanistan a illustré l'échec de ces pourparlers en 2001, mais le glissement marqué de l'équilibre des pouvoirs survenu depuis peut porter à l'optimisme. Une organisation talibane très affaiblie risque d'être plus ouverte à la négociation. D'après Tarzi, cependant :

> Présupposer un comportement rationnel de la part de l'État cible ou des groupes visés constitue en soi une proposition discutable qui limite l'utilité de la politique de coercition. Plus précisément, quand on fait face à des groupes terroristes ou à des États non viables au sein desquels le leadership a des points de référence religieux et culturels radicalement différents, de nature messianique et hautement destructifs, la notion même de comportement rationnel devient un cadre de référence lié à la culture[37].

Zartman aussi reconnaît la difficulté d'en venir à un règlement négocié compte tenu du choc d'intérêts quasi antagonistes du conflit afghan. Il établit une distinction entre les conflits armés nationalistes, comme ceux du Kosovo ou de l'Irlande du Nord, et les conflits avec des extrémistes religieux comme les dirigeants talibans :

> Il n'est pas facile de trouver des parallèles exacts. Les mouvements nationalistes qui se dressent contre un ennemi dominateur, ainsi qu'on l'a vu au Kosovo, en Macédoine, en Palestine et en Ulster, sont des cas quelque peu similaires, mais ils avaient des buts définis et, en bout de ligne, négociables. D'autres exemples de mouvements religieux, ethniques ou idéologiques observés en Algérie (1990-1996), au Rwanda (1990-1994) et en Colombie (1980-) comportent des tentatives de destruction totale de l'ennemi pour atteindre des buts non négociables; ces mouvements ont été écrasés, cooptés et marginalisés en Algérie mais, dans les deux autres cas, ils n'ont produit que peu de leçons de négociabilité[38].

La diplomatie, à ce moment, même dans le contexte des liens de pouvoir, doit se concentrer sur les intérêts nationaux ou, dans le cas présent, sur les intérêts pathans, tout en évitant la négociation axée sur les idéologies, qui serait infructueuse. Bertram Spector, Ph.D., du Center for Negotiation Analysis, donne des conseils sur ce type de négociation, qui repose sur le secret, sur des tiers ou sur les médias. Il précise : « L'histoire a démontré que de dures négociations avec des terroristes ont une chance de porter fruit si l'État a amplement la capacité de se retirer sans perdre la face ou furtivement et de se soustraire à la capitulation et aux accusations de concessions déshonorantes en cas d'échec de ses efforts »[39].

Équilibre interne du pouvoir

Il est possible de maintenir le pouvoir par l'équilibre, par la formation d'alliances de force égale ou supérieure à celles des contestataires et par la division des alliances opposées. Dans une analyse des campagnes antérieures menées contre des extrémistes, on remarque les mentions suivantes : « [L]a réaction historique est une politique à deux faces de gratification et de répression [qui fonctionne en] récompensant d'une

part la modération et en encourageant d'autre part la scission des rebelles, tout en [...] contenant l'aile pilleuse, en contrôlant les occasions de pillage et en accroissant le freinage de la violence »[40]. Cette méthode a été employée tant par les agents britanniques que par les agents pakistanais pour maintenir le fractionnement des tribus pathanes afin qu'elles demeurent bien disposées à leur égard. Le commentateur social américain Stanley Kurtz décrit ainsi l'emploi de cette politique dans ce qui est maintenant la province pakistanaise du Waziristan : « [L]es Britanniques faisaient fi des luttes tribales quand les enjeux étaient modestes. Par contre, si une tribu semblait avoir la possibilité de prendre l'avantage de façon permanente, ils intervenaient pour que les opposants continuent d'être à couteaux tirés dans une égalité approximative »[41]. Les changements survenus chez les forces tribales exigeaient de nouvelles alliances.

Cette option a connu un certain succès dans le maintien d'un degré minimal de violence, mais n'a pas produit des solutions à long terme. L'instabilité à laquelle l'Inde britannique d'abord, et ensuite le Pakistan, ont fait face est toujours présente de nos jours. Faire appel aux divisions internes peut, cependant, constituer un moyen de séparer le tribalisme et l'islamisme extrémiste. S'il est possible d'identifier des groupes tribaux modérés parmi les talibans, le soutien militaire et économique pourra réussir à affaiblir les principaux extrémistes islamistes. Par contre, les gains à long terme peuvent compromettre les buts de la communauté internationale en Afghanistan. Kurtz soutient que « apprendre à jouer le jeu des tribus ne revient pas du tout à établir une démocratie véritable, ce qui entraînerait la transcendance du jeu proprement dit »[42].

Équilibre régional des pouvoirs

Les intérêts internationaux généraux requerront également le recours à la recherche de l'équilibre des pouvoirs. Gordon Smith signale qu'en raison des liens tribaux élargis, la « destruction du mouvement taliban – si elle est possible – à l'heure actuelle se traduit essentiellement par la destruction de l'influence pakistanaise en Afghanistan »[43]. Le Pakistan a donc intérêt à poursuivre l'insurrection, même aux dépens de sa stabilité interne. L'Afghanistan, par ailleurs, cherche de l'influence pour contrebalancer le Pakistan en maintenant sa contestation de la ligne Durand. C'est actuellement l'Afghanistan qui profite le plus de l'aide internationale, de la présence de forces armées et de l'aide étrangère. Les pressions diplomatiques devraient donc amener l'Afghanistan à reconnaître la ligne Durand et à négocier le règlement des griefs non résolus. Sous la pression des États-Unis, le Pakistan pourrait poser un geste de réciprocité en réduisant le soutien et l'asile consentis aux talibans. En offrant à des talibans modérés de faire partie du gouvernement afghan, on pourrait éviter d'exclure l'influence pakistanaise. Une offre de cette nature a été formulée en 2001, avant l'Accord de Bonn et, dans les circonstances actuelles, qui ont beaucoup évolué, elle pourrait être revue et corrigée[44].

Miner une culture de violence

La culture peut aider à définir des approches propres à chaque conflit, susceptibles de complémenter les considérations liées au pouvoir déjà citées. La culture pathane que j'ai décrite ici se compose de tribalisme et de religion. Les Pathans peuvent adhérer de loin ou avec force à ces deux éléments. Le mouvement taliban repose sur un tribalisme affaibli par des années de guerre et sur un nœud d'extrémisme islamique.

On estime que l'extrémisme islamique limite l'attrait culturel. Zartman soutient avec force que le radicalisme islamique est « une partie d'une nature culturelle plus profonde qui se sent offensée et menacée par l'invasion intangible d'un Occident modernisé et ostensiblement homogénéisant et par l'invasion physique d'entreprises, d'armées, d'universités, voire de modes vestimentaires, et par le soutien apporté aux régimes impies locaux [...]. Dans sa forme actuelle, il n'y a rien à négocier, pour personne et avec personne »[45]. C'est cette forme de conflit farouche à laquelle Samuel Huntington songeait quand il a déclaré que « les grandes divisions de l'humanité et la source dominante des conflits sont culturelles »[46]. Dans le cas qui nous intéresse, Huntington préconise simplement la non-intervention : « Dans l'avenir pertinent, il n'y aura pas de civilisation universelle, mais plutôt un monde de civilisations différentes, dont chacune devra apprendre à coexister avec les autres »[47]. En Afghanistan, faire face par le désengagement au choc des cultures n'est pas perçu comme une option victorieuse. Il est toutefois intéressant de noter que l'engagement ne mène pas nécessairement à une forme quelconque de « désaccord à l'amiable » réciproque. Une analyse culturelle laisse entendre qu'il existe des différences idéologiques irréconciliables entre la communauté internationale et les talibans.

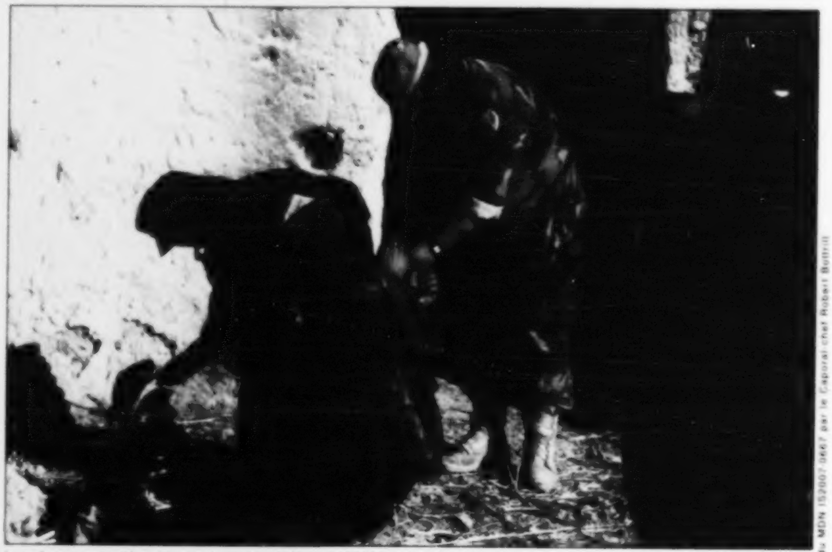


Photo du MDN IS2007-0667 par le Caporal-chef Robert Bottrill

Les forces de l'Armée nationale afghane (ANA) retiennent un homme soupçonné de faire partie des Talibans tout en patrouillant la zone autour d'un nouveau point de repère dans le District de Zhari, en Afghanistan, le 20 novembre 2007.

On fonde beaucoup plus d'espoir dans un appel aux sensibilités tribales, particulièrement dans la reconnaissance du code d'hospitalité et de justice vengeresse du pachtounwali. Premièrement, on peut miner l'extrémisme des jeunes talibans élevés dans les camps de réfugiés pakistanais en renforçant la position des aînés pathans restants qui administrent le code. Des efforts d'intégration d'un code de justice national afghan

aux pratiques tribales traditionnelles pourraient être utiles à cet égard. Le document *Afghan Human Development Report 2007* défend un tel « modèle hybride de justice afghane où les institutions de justice traditionnelles coopéreront avec les institutions de justice de l'État et collaboreront avec elles »[48]. Deuxièmement, les opérations militaires de la FIAS pourraient être structurées de manière a réduire la justification de la vengeance chez les Pathans. Un article paru dans le *Globe and Mail* du 24 mars 2008 suggère que les talibans comptent dans leurs rangs « une concentration inusitée d'expérience directe de la mort par explosif » et que « les soldats de l'OTAN ont vu à maintes reprises les talibans forcer des civils à se mettre dans des situations dangereuses en espérant que les militaires étrangers les tuent, s'attirant ainsi le courroux du village »[49]. En faisant preuve de plus de réserve dans l'emploi de la puissance aérienne et dans l'acquisition de cibles à grande distance, on pourrait utiliser davantage de soldats sur le terrain. Cela se traduit bien sûr par la hausse des risques courus par les militaires de la FIAS, mais ces risques peuvent jouer un rôle extrêmement précieux dans la rupture du cycle de la violence. D'autre part, comme le pachtounwali impose aux proches parents le fardeau de la vengeance, un ciblage sélectif de personnes peut avoir des inconvénients à long terme. Avec des preuves adéquates, des arrestations de masse et la détention de groupes familiaux complets peuvent mieux réussir à perturber l'insurrection et à prévenir la vengeance. L'augmentation du recours à des militaires afghans dans la lutte à l'insurrection requerrait aussi une étude minutieuse pour éviter la perpétration 'amie' de la vengeance tribale. De telles stratégies peuvent aider à miner l'aspect violent de la culture pathane actuelle tout en appuyant ses côtés positifs et l'ordre social.

Conclusion

Il a été démontré, dans le présent texte, que la culture pathane est un mélange de tribalisme et d'islamisme. Les talibans sont le résultat d'un tribalisme affaibli et d'un islamisme extrême. Cependant, même affaibli, le tribalisme exerce une grande influence sur cette culture vieille de plusieurs siècles. Par surcroît, les problèmes structurels, comme le différend frontalier entre l'Afghanistan et le Pakistan, renforcent l'insurrection dirigée par les talibans. Il faudra recourir à la force pour combattre la violence des insurgés. Les moyens militaires devront être combinés à la diplomatie, coercitive s'il le faut, et à une politique délibérée de création d'équilibre des pouvoirs favorable, à l'échelle tribale et entre l'Afghanistan et le Pakistan, pour entamer le règlement des problèmes structurels sous-jacents. Il serait bon de favoriser les alliances intertribales pour diviser les talibans, bien que la question de la ligne Durand doive être résolue au niveau des États. Pour complémenter ces stratégies réalistes classiques, des opérations de contre-insurrection devrait venir soutenir les aspects souhaitables du code pachtounwali, tout en cherchant à briser le cercle vicieux de la vengeance. La réforme de la justice devrait renforcer le pouvoir des aînés tribaux. Les opérations militaires doivent reconnaître qu'une présence sur le terrain est un moyen supérieur au ciblage à grande distance. Prises de concert, de telles politiques contribueront à l'effort international que décrivait en ces termes James Dobbins, ancien envoyé spécial des États-Unis en Afghanistan : « rediriger la concurrence pour la richesse et le pouvoir, qui existe dans toutes les sociétés, de ses canaux violents vers des canaux pacifiques »[50].

RMC

NOTES

1. Caroe, Olaf. *The Pathans: 550 BC – AD 1957*, Londres, Macmillan, 1964, p. 397.
2. Manley, John et autres. *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2008, accessible en direct à l'adresse http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection 2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008F.pdf, consulté en anglais le 17 janvier 2008, p. 10.
3. Caroe, p. 11.
4. Idem, p. 205.
5. Idem, p. 347.
6. Smith, Graeme. « Facing the Enemy », dans le *Globe and Mail* du 22 mars 2008, p. A16.
7. Kurtz, Stanley. « Tribes of Terror », sur le site du *Claremont Institute*, 27 décembre 2007, accessible à l'adresse http://www.claremont.org/publications/crb/id.1507/article detail.asp, consulté le 5 mars 2008.
8. Idem.
9. Dupree, Louis. *Afghanistan*, Princeton, New Jersey, Princeton University, 1973, p. 340.
10. Caroe, p. 258.
11. Dupree, p. 476.
12. Idem, p. 191.
13. Caroe, p. 305-306.
14. Idem, p. 90, 113.
15. Dupree, p. 250.
16. Rashid, Ahmed. *Taliban: Militant Islam, Oil and Extremism in Central Asia*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 2000, p. 85.
17. Caroe, p. 198.
18. Rashid, p. 23.
19. Idem, p. 32.
20. Idem, p. 86.
21. Idem, p. 2.
22. Tarzi, Shah M. « Coercive Diplomacy and an 'Irrational' Regime », dans *International Studies*, 42, n° 1, 2005, p. 40.
23. Smith, Gordon. *Canada in Afghanistan: Is It Working?*, Calgary, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2007, accessible à l'adresse http://www.cdfai.org/PDF/Canada%20in%20Afghanistan%20Is%20it%20Working.pdf, consulté le 17 janvier 2008, p. 5.
24. Middlebrook, Peter J. et Sharon M. Miller. « All Along the Watch Tower: Bringing Peace to the Afghan-Pakistan Border », dans *Foreign Policy Futures*, New York, Middlebrook & Miller, 10 octobre 2006, antérieurement accessible en direct à l'adresse http://www.middlebrook-miller.com/html pages/publications.html, consulté le 26 février 2008, p. 5.
25. Caroe, p. 381-383.
26. Manley et autres, p. 13.
27. Smith, p. 5.
28. Idem, p. 23.
29. Caroe, p. 436.
30. Middlebrook et Miller, p. 8.
31. Waltz, Kenneth. « Structural Realism after the Cold War », dans *International Security* 25, n° 1, 2000, p. 13.
32. Manley et autres, p. 13-14.
33. Zartman, William. « Negotiating internal, ethnic and identity conflicts in a globalized world », dans *International Negotiation* 11, 2006, p. 268.
34. Spector, Bertram. « Negotiating With Villains Revisited: Research Note », dans *International Negotiation* 8, 2004, p. 618.
35. Art, Robert. « Coercive Diplomacy », dans *Power and Principle in Statecraft and the Consequences of Anarchy*, Robert Art et Robert Jervis (éditeurs), New York, Pearson, 2007, p. 164.
36. Tarzi, p. 31.
37. Idem, p. 40.
38. Zartman, p. 265.
39. Spector, p. 617.
40. Zartman, p. 268.
41. Kurtz.
42. Idem.
43. Smith, p. 13.
44. Voir « Ex-Afghan King Said to Agree To Role in Kabul for Taliban », dans le *New York Times* du 19 octobre 2001, et « US and Pakistan Share Afghan Goal » sur *BBC News*, 16 octobre 2001; les talibans ont finalement, à l'époque, refusé d'y prendre part.
45. Zartman, p. 270.
46. Huntington, Samuel. « The Clash of Civilizations? », dans *Foreign Affairs* 72, n° 3, 1993, p. 22.
47. Huntington, p. 49.
48. Wardak, Ali, Daud Saba et Halima Kazem. *Afghanistan Human Development Report 2007*, Islamabad, Army Press, 2007, accessible en direct à l'adresse http://www.undp.org.af/Publications/KeyDocuments/nhdr07_complete.pdf, consulté le 26 février 2008, p. 4.
49. Smith, Graeme. « Air Strikes and Drug Eradication », dans le *Globe and Mail* du 24 mars 2008.
50. Dobbins, James et autres. *The Beginners Guide to Nation Building*, Santa Monica, Californie, RAND, 2007, p. xxiii.

Photo du MDN HS2009-0521-013 par le Soldat Dan Bard

Le NCSM *Fredericton* quitte le port d'Halifax pour un déploiement de six mois dans le cadre de l'opération *Saiph*, qui constitue l'effort continu du Canada contre la piraterie et le terrorisme au Moyen-Orient, le 23 octobre 2009.

LA STRATÉGIE DE DÉFENSE LE CANADA D'ABORD UN COUP D'ŒIL RÉTROSPECTIF : TROP? TROP PEU? OU JUSTE ASSEZ?

par Gerry Madigan

Introduction

Les Canadiens ont beaucoup de mal à comprendre la valeur des dépenses faites au titre de la défense. Le raisonnement expliquant la nécessité des investissements stratégiques continus fait sourciller les Canadiens. Il se peut que ces derniers aient une perception simpliste et romantique de la défense qui ramène la raison d'être de celle-ci au maintien de la paix. Sous cet angle, bien peu justifie l'investissement dans de vastes moyens polyvalents de défense. Or, ce point de vue n'est tout simplement pas réaliste. Il déforme la vraie raison d'être de la défense et ce que les soldats, les marins et les aviateurs font pour le Canada, à savoir lui procurer la paix et la sécurité. En outre, ce point de vue contourne la nécessité d'un investissement continu dans les capacités du Canada en matière de défense et de sécurité, capacités qui sont si nécessaires pour protéger la souveraineté de notre pays et ses intérêts vitaux.

Les objectifs généraux de la politique de défense du Canada ont été formulés sous la forme de thèmes ou publiés d'une façon ou d'une autre dans chaque Livre blanc depuis 1964 : garantir la souveraineté canadienne, contribuer à la paix et à la sécurité et appuyer la politique étrangère du Canada[1]. Par conséquent, les responsabilités des Forces canadiennes (FC) et du ministère de la Défense nationale (MDN) devraient être claires aux yeux des Canadiens et des Canadiennes. Peu a changé depuis la publication de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*[2]. Ce sont tous des objectifs louables et nécessaires. Pourtant, la volonté de payer pour atteindre ces objectifs dépend grandement de l'humeur et de l'opinion du jour. Par conséquent, le cycle des dépenses canadiennes au titre de la défense s'est souvent comparé aux montagnes russes.

L'humeur publique ou les caprices politiques ne peuvent tout simplement pas continuer à déterminer les dépenses au chapitre de la défense. Il devrait être évident pour la plupart des observateurs que des crédits minimums sont nécessaires, que la défense est la pierre angulaire de la souveraineté et de la sécurité de notre pays et qu'elle joue un rôle dans le bien-être économique du Canada. Mais ce ne l'est pas. Un débat perpétuel existe sur les sommes nécessaires et, en fin de compte, sur la nécessité même de la défense en soi[3].

Le Major (ret.) Gerry (G.D.) Madigan, CD, MA, *est un officier de logistique à la retraite qui a fait carrière pendant 28 ans à titre d'officier des finances. Il a notamment été affecté au Quartier général de la Défense nationale, à la Base des Forces canadiennes en Europe et dans les Provinces maritimes du Canada et il a été contrôleur au Qatar, pendant la Première guerre du Golfe. Il est diplômé du Collège militaire royal du Canada (Programme des études sur la conduite de la guerre, donné à Kingston, en Ontario).*

En ce qui me concerne, le problème réside dans le fait que l'on n'a jamais expliqué suffisamment à la population canadienne pourquoi il faut accorder à la défense des crédits d'un niveau convenable. C'est un « ballon de football politique » enveloppé dans les calculs économiques et camouflé par des intérêts particuliers. La plupart du temps, la nécessité de consacrer des sommes suffisantes à la défense est enfouie si profondément dans les énoncés de politique du gouvernement, dans les faux-fuyants ou dans les discours que c'est tout simplement la croix et la bannière pour arriver au cœur du sujet afin de se faire une opinion éclairée. Les Canadiens ont un mal énorme à faire le lien entre les crédits affectés à la défense et les résultats stratégiques recherchés par leur gouvernement, lequel met rarement en exergue le fait que la défense contribue fondamentalement au maintien des valeurs et des intérêts essentiels du Canada.

Songeons par exemple à l'annonce de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* faite par le premier ministre Stephen Harper et le ministre de la Défense, M. Peter MacKay, à Halifax, le 12 mai 2008[4]. L'analyse originale a été présentée peu après cette annonce. Certains diraient que les événements l'ont peut-être fait passer à l'arrière-plan. Toutefois, nous exposons ci-après les principales déductions et analyses des modèles, lesquelles demeurent aussi valides aujourd'hui qu'à ce moment-là. Elles contiennent sans doute des indices qui éclaireront les choix difficiles à venir et feront comprendre les résultats qui suivront. Cette situation montre la difficulté qu'il y a à faire valoir de façon soutenue la nécessité des dépenses en matière de défense dans des circonstances économiques en mutation. Des périodes difficiles nous attendent, mais les gestionnaires de la défense ne doivent pas se laisser aveugler par les événements. Par conséquent, il est effectivement essentiel de comprendre le passé pour bien gérer l'avenir.

Puis est arrivé le 12 mai 2008 avec la promesse d'un avenir meilleur ... Il faut se rappeler que le gouvernement a tout d'abord annoncé qu'il voulait faire passer le budget annuel de la Défense de 20 milliards à 30 milliards de dollars au cours d'une période de 20 ans, soit d'ici 2031. Cela a certes soulevé la controverse, et l'on a vertement critiqué le plan en disant à l'époque qu'il était ambigu. Les analystes ont soutenu que « l'investissement total » n'avait pour ainsi dire pas été expliqué à la population canadienne. Certains ont déclaré que le gouvernement n'avait pas été franc envers le contribuable quant au coût véritable de sa stratégie. Ils ont d'abord affirmé qu'avec une hausse de 2 p. 100 par année, le gouvernement aurait dû annoncer un investissement total cumulatif d'au moins 100 milliards de dollars au titre de la défense au cours de la période envisagée. Les observateurs ont par ailleurs critiqué la version préliminaire de la stratégie en disant qu'elle semblait dissimuler un investissement de 50 milliards en nouvelles immobilisations. Certains ont fait valoir, à bon droit pensons-nous, que le gouvernement aurait dû annoncer et mieux expliquer le montant de 100 milliards de dollars[5].

Une explication détaillée a été fournie un mois plus tard, le 19 juin 2008, quand la version finale de la Stratégie *Le Canada d'abord* a été diffusée. Au cours des 20 ans en question, le coût total cumulatif de la Stratégie atteindrait 490 milliards de dollars. Il se peut que le gouvernement n'ait pas voulu effrayer les Canadiens avec la générosité affichée dans la Stratégie[6]. L'investissement ne se limitait pas aux nouvelles immobilisations. Il s'agissait en fait de restructurer et de revitaliser les FC en travaillant sur quatre piliers clés qui formeraient le fondement des capacités militaires et qui influeraient sur le budget du Ministère aux chapitres du personnel, de l'équipement, de la disponibilité opérationnelle et de l'infrastructure.

La quête de renseignements : s'y retrouver dans les détails (2008)

Cependant, afin de se faire une opinion éclairée, les Canadiens devraient se donner un point de départ pour amorcer leur quête de renseignements. Où commencer? Les seuls points de repère se trouvaient dans diverses conférences de presse, des communiqués, la stratégie publiée et les documents budgétaires du Conseil du Trésor. À partir de ces renseignements, les Canadiennes et les Canadiens pourraient construire un cadre qui les aiderait à former leur opinion[7]. Malgré tout, ce n'était pas une démarche que la majorité des Canadiens allaient sans doute entreprendre, car ils tendent à miser sur les médias pour obtenir une analyse raisonnée puisque la synthèse des renseignements de ce genre n'est pas chose facile.

Pour commencer, nous devions prendre comme point de départ l'exercice 2010-2011 en nous fondant sur les renseignements contenus dans le document qui présentait la Stratégie[8]. Ensuite, les documents budgétaires du Conseil du Trésor mentionnaient aussi l'exercice 2010-2011 et ils donnaient en outre des détails sur un plan de référence cumulatif de 20 ans annonçant un total de 475 milliards de dollars. C'était la première erreur d'information, car les autorités avaient indiqué que le coût total *global* de la Stratégie serait de 490 milliards, ce qui révélait un écart de 15 milliards. Il y avait là de quoi s'inquiéter, car la différence était importante. Cependant, l'explication se trouvait dans la Note 1 de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, dans laquelle le Ministère mentionnait un investissement antérieur de 15 milliards. Il s'agissait donc de savoir lire les passages écrits en petits caractères.

En deuxième lieu, des frais de soutien en cours d'exercice allaient de pair avec cet investissement. En fait, l'investissement antérieur total de capital atteignait 30 milliards de dollars. Faisaient partie de ce total les 15 milliards déjà mentionnés, soit le coût du soutien en cours d'exercice qu'il fallait rajouter au budget du Ministère, mais cela tendait à embrouiller les choses. Dans la Note 2, le gouvernement cite en outre un montant de 20 milliards de dollars pour les nouveaux remplacements des grands équipements, et le coût total de ces remplacements devait aussi être amorti au cours de la vie utile après la période de 20 ans. Cela équivaut à entre 45 et 50 milliards de dollars, ou à des besoins supplémentaires de 25 à 30 milliards après 2030[9]. Il n'a pas seulement été difficile de s'y retrouver dans tous les détails : cela a été déconcertant. D'autres fonds seront effectivement nécessaires après les 20 ans mentionnés dans la stratégie publiée, et les choses à cet égard sont moins simples qu'elles n'en ont l'air.

Il y avait une autre énigme relativement à l'annonce initiale, et elle concernait une somme de 50 milliards de dollars qui était inexpliquée dans le texte principal. En fait, le gouvernement prenait en compte dans la stratégie de nouveaux équipements, un investissement accru pour reconstruire et entretenir l'infrastructure, une hausse du degré de disponibilité opérationnelle et une compensation pour des investissements antérieurs. Ces éléments influeront en fin de compte sur les budgets des immobilisations et du fonctionnement et de l'entretien à long terme. La question était aggravée davantage par la désuétude de l'équipement et de l'infrastructure des FC qui avaient besoin d'être remplacés et/ou modernisés.

Le gouvernement a élaboré son plan en le fondant sur une augmentation de 2 p. 100 du budget à partir de l'exercice 2010-2011 et sans doute sur un taux de 2 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) par année. La hausse de 50 mil-

liards de dollars semble s'expliquer par le fait qu'il a fait passer son investissement de 1,01 p. 100 à 2 p. 100 et par des augmentations supplémentaires du coût du soutien des nouvelles immobilisations en cours d'exercice, ce qui donne un total global de 490 milliards de dollars à la fin de la période d'application de la stratégie.

Nous semblons avoir suivi un cheminement alambiqué pour en arriver à ce chiffre. Quel était donc le bon point de départ pour ce qui était du PIB? Était-ce 1,01 p. 100 ou 2 p. 100 du PIB? Quelle optique adoptait-on? Désirait-on plaire à la population canadienne, aux partenaires stratégiques, ou aux deux? Si le gouvernement rétablissait le paradigme de planification à 2 p. 100 du PIB et qu'il avait annoncé ce critère de référence clairement, on aurait pu soutenir que le plan destiné au public ne comportait aucun nouveau crédit. Il s'agissait simplement du rétablissement d'un chiffre historique visant à plaire aux partenaires stratégiques du Canada. En l'espèce, le gouvernement aurait pu expliquer que, s'il avait basé son investissement sur le chiffre plus bas de 1,01 p. 100 du PIB, le total global des dépenses aurait avoisiné les 426 milliards de dollars, soit une différence de 49 milliards par rapport au niveau de référence de 475 milliards. Cela expliquerait en partie la hausse apparente de 50 milliards au titre des dépenses. Cependant, le gouvernement ajoutait effectivement des crédits à tout cela, comme nous l'avons précisé plus haut. Dans les notes figurant sous les tableaux de la Stratégie, il avait enfoui la mention des 15 autres milliards réservés ostensiblement au soutien en service pendant la durée de vie des nouveaux grands équipements achetés avant l'annonce de la Stratégie, et une autre somme de 25 à 30 milliards de dollars pour les nouveaux remplacements des grands équipements dont la durée de vie dépassera la période de 20 ans. La valeur totale de ces variations atteint à elle seule environ 100 milliards de dollars, et c'était sans doute la source des critiques qui visaient l'annonce de mai 2008[10]. Afin d'en arriver au chiffre « réel », il fallait donc suivre un processus carrément déroutant et complexe. L'effort nécessaire était hors de portée de nombreux Canadiens et Canadiennes, car les données étaient dissimulées profondément dans les menus caractères des énoncés de politique, dans les tergiversations et dans les discours du gouvernement.

MDN photo CX2008-0221-007 prise par le Soldat Jax Kennedy

Un avion CP-140 *Aurora* du 407e Escadron de patrouille maritime de la 19e Escadre Comox, en Colombie-Britannique, atterrit à la base du Corps des Marines à Kaneohe Bay (Hawaï) lors de l'exercice *Rimpac*, dans la zone d'opération hawaïenne jusqu'au juillet 2008.

Se rappeler qui paie la note

Les milieux de la défense tendent à oublier que c'est le contribuable qui paie la note. Il y a un prix à payer pour la Stratégie. Pour un gouvernement, ce prix peut être son existence même si le contribuable juge sa stratégie et ses plans inacceptables. Au moment des élections, la direction du pays et le pouvoir sont en jeu. Pour le Canadien moyen, le prix à payer peut prendre deux formes évidentes si le gouvernement a mal géré le pays : une hausse des impôts ou une réduction des services publics. Il n'y a rien de gratuit pour quelque partie que ce soit.

Dans son annonce de mai 2008, le gouvernement demandait à tous les Canadiens de faire un petit sacrifice pour garantir la sécurité de leur pays dans le présent et l'avenir et pour permettre aux FC et au ministère de la Défense nationale (MDN) de dresser des plans et de se transformer. Étant donné le coût envisagé, la mise en œuvre de cette stratégie comportera des conséquences financières à long terme.

Un programme de 490 milliards de dollars comportant de nouvelles dépenses d'environ 100 milliards doit être présenté comme étant abordable et raisonnable à long terme. Il est entendu que l'on continue d'avoir besoin de personnel et d'équipement, qu'il faut encore acheter ou entretenir les éléments d'infrastructure et que ce sont là des nécessités permanentes si le Canada veut conserver des forces militaires. Le défi du Ministère réside dans l'explication qu'il doit donner constamment à la population canadienne pour lui garantir que les deniers publics sont dépensés judicieusement. La Stratégie ne donnait pas libre cours aux dépenses, ou ne créait pas « un puits sans fond ». Le gaspillage fera l'objet de critiques sévères[11]. Par conséquent, la saine gestion des ressources publiques et la reddition de comptes sur les résultats seront essentielles pour conserver l'assentiment des contribuables canadiens, étant donné le sacrifice qu'on leur demande de consentir.

Du point de vue des contribuables, la Stratégie *Le Canada d'abord* a marqué une hausse des dépenses de l'État. En fait, il s'agissait d'un changement dans la politique financière. Les dépenses gouvernementales influent directement sur la qualité de vie et, en fin de compte, elles menacent les revenus personnels. Les impôts personnels constituent, pour le gouvernement fédéral, la source la plus considérable de revenus, dont ils représentent 47 p. 100[12]. Les décisions du gouvernement fédéral ont tôt ou tard un effet de débordement sur les autres paliers de gouvernement et elles ont donc des conséquences pour la vigueur de l'économie canadienne. Elles ont toutes un effet, car les coûts (ou le fardeau) sont supportés par le contribuable, en fin de compte. La lourdeur du fardeau se résume finalement par la réussite ou l'échec de la politique et des plans financiers du gouvernement. Le contribuable est donc celui qui absorbe les conséquences des actions de l'État. Ainsi donc, le contribuable est un intervenant très intéressé par ces dernières.

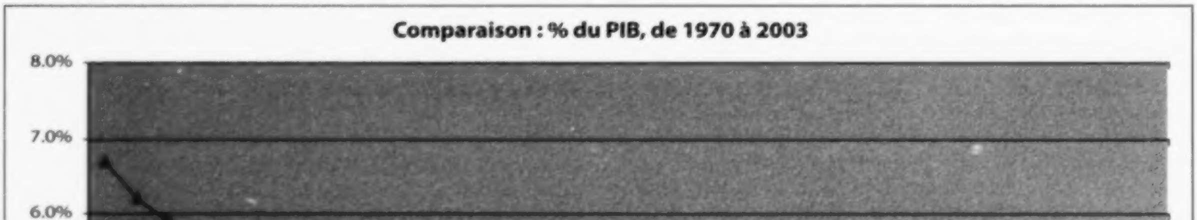
L'économie compte, tout comme 2 p. 100 et les dollars indexés

Nous avons connu un important ralentissement économique qui menace les résultats de la Stratégie, depuis l'examen initial fait en 2008. La profonde récession qui a frappé les États-Unis dans la foulée de l'effondrement des marchés financiers a eu pour le Canada et le monde entier des conséquences que l'on n'avait pas prévues ou auxquelles on avait passé outre en 2008. Étant donné les circonstances actuelles, on aura du mal à répondre aux besoins de la défense et à composer avec les fluctuations économiques à long terme dissimulées derrière les engagements enfouis dans la Stratégie. Ils seront encore plus difficiles à justifier pendant une récession, en dépit du fait que le Canada semble s'être redressé tôt de ses effets, du moins dans une certaine mesure. Comme d'autres pays, le Canada a dû réaffecter d'importantes ressources à la relance économique, ce qui a fait croître la dette nationale et le déficit. Cela assujettira la Stratégie à des pressions. Les frais accrus des FC en matière de personnel exerceront à eux seuls des pressions excessives sur le modèle axé sur le taux de 2 p. 100 que la Stratégie paraît proposer. D'autant plus qu'il semble y avoir un débat continu sur la validité d'un seuil de référence de 2 p. 100 du PIB pour les crédits du Canada affectés à la défense.

Certains font valoir que le modèle susmentionné n'a aucun sens. D'aucuns ont soutenu que ce qui importe vraiment, ce sont les dollars indexés qui sont dépensés : c'est là une mesure plus valide des crédits affectés à la défense[13]. Qu'il s'agisse d'un modèle à taux de 2 p. 100 ou d'un autre basé sur les dollars indexés, les deux points de vue comptent. Qu'on le veuille ou non, la solution des 2 p. 100 constitue le seuil-repère ou le critère de mesure par rapport auquel la collectivité internationale juge la capacité et l'intention du Canada au chapitre de la défense.

Avant 1994, le Canada investissait d'habitude 2 p. 100 de son PIB dans ses forces armées, comme l'OTAN en fait état[14]. À partir de cette année-là, ses investissements à cet égard ont diminué considérablement. Le graphique 1 ci-dessous montre la baisse parallèle marquée de l'influence, de la réputation et du prestige du Canada.

Pendant cette période, le Canada a fait valoir que, ce qui comptait, c'était les dollars indexés dépensés. Cependant, ses alliés de l'OTAN ont peut-être considéré qu'un facteur de planification commun lié au PIB importait davantage. Un niveau de partage du fardeau commun était aussi intégré dans ce facteur. Pareil facteur dépend de la vigueur des économies individuelles. C'est une mesure de l'intention d'un pays de partager le fardeau en fonction de la force de son économie. Tant que le Canada s'en est tenu ou presque au seuil des 2 p. 100, qui était une moyenne au sein de l'OTAN, il a été considéré comme un joueur à part entière et il a exercé une influence. En faisant passer le facteur sous la barre des 2 p. 100, le Canada a signifié qu'il n'avait plus l'intention de supporter le fardeau au même niveau que les autres et qu'il s'en déchargeait aux dépens de l'Alliance. D'autres « consacraient davantage à l'Alliance », bien que, parfois, leur économie fût plus faible. Le Canada affectait davantage en dollars indexés, mais c'était le facteur PIB qui importait plus



GRAPHIQUE 1 – COMPARAISON : % DU PIB AFFECTÉ À LA DÉFENSE – OTAN (TOTAL), PAYS EUROPÉENS MEMBRES DE L'OTAN ET CANADA

aux yeux des autres pays de l'OTAN dans l'ensemble. Par conséquent, la réputation du Canada en a beaucoup souffert, et notre pays a presque perdu son siège à la table, bien qu'il dépensât plus, en dollars indexés, que bon nombre de ses alliés de l'OTAN. On voit donc que la « solution des 2 p. 100 » et les dollars indexés correspondants importent effectivement.

Qu'en est-il de la Stratégie *Le Canada d'abord*?

Étant donné ce paradigme, le gouvernement devait, en élaborant la Stratégie *Le Canada d'abord*, viser juste du premier coup. La réputation du Canada était en reconstruction, mais elle demeurait fragile. La valeur de l'investissement dans la défense devait être rendue manifeste aux yeux des Canadiens qui commençaient alors à voir des résultats; à preuve, la réaction rapide du Canada à la catastrophe survenue en Haïti. Il est à espérer que la population canadienne comprendra le rôle que les nouvelles ressources peuvent jouer au pays aussi bien qu'à l'étranger[15]. Le gouvernement se doit donc d'expliquer continuellement le plan s'il veut entretenir ce consensus et conserver pendant 20 ans, chez la population, une attitude favorable à des dépenses réfléchies au titre de la défense.

Les principales questions examinées en 2008 étaient les suivantes :

1. Le plan est-il à la portée du Canada?
2. Le plan est-il viable?
3. Quels défis la mise en œuvre de la Stratégie comporte-t-elle?

Le gouvernement a créé un modèle pour répondre à ces questions importantes; il s'est servi de points de référence de l'exercice 2010-2011 en puisant les données dans le budget principal des dépenses du Conseil du Trésor dressé pour l'AF 2008-2009[16]. Le modèle est encore valable aujourd'hui, en 2010. Il pourrait être utile pour cerner certaines des options possibles et l'effet de circonstances économiques moins favorables.

Pour amorcer le processus, on a maximisé le seuil de référence en fonction des changements proposés au chapitre du personnel qui allaient entrer en vigueur en 2010. On a ensuite rajusté le modèle pour prendre en compte la stratégie en cours et la Stratégie *Le Canada d'abord*, puis on a extrapolé les résultats à la lumière des hypothèses suivantes :

1. Le Ministère aura un budget fixe au cours de la période.
2. Il faut équilibrer les crédits Personnel, Fonctionnement et entretien, Subventions et contributions et Dépenses en capital dans les limites des plafonds annuels.
3. L'inflation aura un effet extraordinaire sur les frais de personnel.
4. On atteindra un effectif de 70 000 militaires avant 2010;
5. Les dépenses en capital constitueront la variable évolutive.

Il a été difficile de dresser le modèle initial en 2008. Il a fallu harmoniser la Stratégie *Le Canada d'abord* avec de nouveaux piliers (personnel, équipement, infrastructure et disponibilité opérationnelle) dont on s'est servi pour « promouvoir » le programme auprès du public. Les comptes parlementaires sont alignés différemment en fonction des éléments de crédit budgétaire. Le modèle des coûts standard repose sur les crédits que sont le Personnel, le Fonctionnement et l'entretien, les Dépenses en capital, et les Subventions et contributions. Certains des piliers s'apparentent au modèle standard, mais des éléments de la Stratégie chevauchent les crédits Personnel, Fonctionnement et entretien (poste 1) et Dépenses en capital (poste 5). Il a été difficile d'isoler ces éléments. Le fait est que le Ministère doit respecter le modèle traditionnel, qui est le système des crédits parlementaires. Notre analyse s'aligne sur la méthode classique. Par conséquent, de légers écarts pourraient se produire. Le Ministère est obligé d'imputer des paiements obligatoires au crédit Subventions et contributions. Cela représente 1 p. 100 des dépenses annuelles affectées à la défense, mais c'est une facture qu'il faudra payer. Le crédit « Subventions et contributions » a été maintenu constant aux fins de cette analyse.

Construire un modèle en 2008

On a rajusté le seuil de référence en fonction des renseignements contenus dans la Stratégie *Le Canada d'abord*, en particulier ceux concernant les coûts de soutien en cours d'exercice, pour traduire avec exactitude le plan de dépenses proposé de 490 milliards de dollars dans le cadre d'un modèle axé sur les crédits budgétaires. Puis, on a augmenté le plafond du budget modèle de 2 p. 100 par année jusqu'à la fin des 20 ans d'application de la Stratégie. On a ensuite repris les chiffres plusieurs fois pour prendre en compte l'effet de l'inflation sur les frais en personnel, puis sur une combinaison des frais en personnel et des frais de fonctionnement et d'entretien sur les dépenses en capital. Ce dernier crédit a été conservé pour rajuster le budget du Ministère dans les limites du plafond fixé.

Constatations en rétrospective – 2008 – Un plan sans restriction

Le plan de référence fondé sur les augmentations de 2 p. 100 a donné à penser que les fonds affectés à la Stratégie étaient suffisants pour répondre aux besoins actuels et futurs du Ministère aux chapitres du personnel, du fonctionnement et de l'entretien, des subventions et des contributions et des dépenses en capital. Une certaine croissance des effectifs (Tableau 1) semblait possible également. Le seuil de financement de référence comporte une latitude acceptable pour rajuster et réaligner les crédits réservés aux quatre piliers du programme présenté dans la Stratégie *Le Canada d'abord*. Les frais de personnel de référence étaient bas et représentaient 47 p. 100 des dépenses totales de 2010-2011. La Stratégie propose d'affecter 51 p. 100 du budget à ce poste. L'intention du gouvernement de faire passer les dépenses en personnel à 51 p. 100 du budget

Scénario	Personnel	F et E	Capital	Subventions et contributions	Total des dépenses – 20 ans
Budget de réf	222 789,67 $	175 311,71 $	71 787,69 $	5 523,05 $	475 412,13 $

TABLEAU 1 – PLAN DE RÉFÉRENCE

Scénario	Personnel	F et E	Capital	Subventions et contributions	Total des dépenses – 20 ans
Budget de réf	222 789,67 $	175 311,71 $	71 787,69 $	5 523,05 $	475 412,13 $
1 – 51 % - Pers et tous les coûts de soutien	250 110,18 $	190 311,71 $	44 467,18 $	5 523,05 $	490 412,13 $

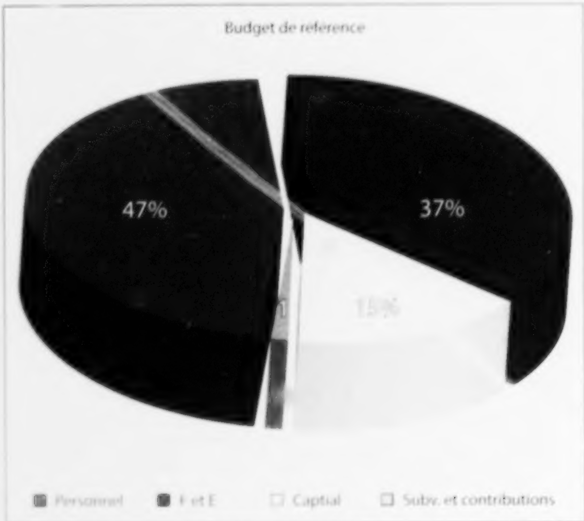
TABLEAU 2 – RAJUSTEMENT DU PLAN DE RÉFÉRENCE POUR ANNONCER LA STRATÉGIE

doit avoir un effet sur les fonds disponibles pour les quatre piliers au cours des 20 ans que durera la Stratégie.

On a ensuite rajusté le plan de référence en fonction du Scénario 1 afin de prendre en compte les résultats souhaités dans la Stratégie *Le Canada d'abord*. Au deuxième passage, on a fait passer les frais de personnel à 51 p. 100 du budget de la défense. On a aussi ramené dans le plan les coûts de soutien en cours d'exercice présumés concernant les achats d'équipements antérieurs, sans faire varier le montant et sans tenir compte de l'inflation, en maintenant ainsi ce dernier à 750 millions de dollars par année. On a augmenté le modèle (moins les coûts de soutien en cours d'exercice et le capital en tant que crédit résiduel) de 2 p. 100 par année afin d'accroître les dépenses de la défense pendant la période, ce qui a donné un total cumulatif de 490 milliards de dollars pour toute la durée du plan. Dans le Tableau 2, le Scénario 2 a confirmé la viabilité budgétaire du point de départ et la viabilité du programme à long terme, à supposer un soutien continu de la part des auteurs du plan. C'est là un modèle sans restriction. Le Ministère serait libre de transférer des fonds du crédit du F et E à celui des Dépenses en capital afin de supporter toute dépense en capital indéfinie au titre de l'infrastructure. Le plan prévoit des achats d'équipements et d'autres immobilisations dont la valeur atteint 60 milliards en tout. Quinze milliards ont déjà été encaissés et, sans doute, dépensés. Par conséquent, les 44,4 milliards de dollars indiqués dans le Tableau 2 représentent le reste des dépenses en capital envisagées dans la Stratégie *Le Canada d'abord*. Donc, à supposer que le gouvernement continue de donner son appui, le plan de base présenté en 2008 était abordable et viable, à condition que l'économie canadienne demeure vigoureuse à long terme, comme on l'escomptait à l'époque.

Au premier coup d'œil, le cadre axé sur une croissance de 2 p. 100 semble procurer au Ministère une base de planification stable à long terme, à condition que le taux d'inflation annuel ne dépasse pas 2 p. 100. Le Tableau 2 paraît confirmer la viabilité du modèle fondé sur le taux de croissance susmentionné, qui semble suffisant pour compenser l'inflation, à condition qu'il y ait toujours des fonds pour payer les coûts de soutien en cours d'exercice pendant les 20 ans sur lesquelles la Stratégie porte.

Le graphique 2 du Scénario 1 est aligné de près sur la Stratégie *Le Canada d'abord*. Il y a de légers écarts dans la structure du graphique, en raison de la présentation des crédits parlementaires. Les dépenses proposées aux titres du personnel et des immobilisations, soit 250 milliards de dollars et 45 milliards, respectivement, équivalent à peu de choses près à celles citées dans la Stratégie. Les frais d'infrastructure sont probablement intégrés dans le montant total du crédit F et E (Tableau 2) dans cette présentation, mais ils sont discernables. Le gouvernement propose d'affecter 40 milliards de dollars aux infrastructures et 140 autres milliards à la disponibilité opérationnelle. Cela s'approche beaucoup du total indiqué dans le Tableau 2 pour le Fonctionnement et l'entretien. Les dépenses au chapitre des infrastructures et à celui de la disponibilité opérationnelle sont probablement intégrées ensemble dans la Stratégie.



GRAPHIQUE 2 – SCENARIO 1 – STRATEGIE LE CANADA D'ABORD : PERIODE TOTALE DE 20 ANS

L'analyse porte à croire que le plan est suffisamment souple pour permettre un rajustement des crédits réservés au F et E en faveur des dépenses en capital, de manière à respecter les paramètres du programme proposé (Tableau 1 – Scénario 1). Somme toute, la Stratégie *Le Canada d'abord* présente un plan équilibré, à supposer que le consensus et la volonté politique soient présents à long terme et que le facteur de planification correspondant à 2 p. 100 du PIB soit maintenu. La Stratégie redonne au ministère de la Défense nationale un régime de planification raisonnable qui lui permet de s'adapter aux fluctuations à la hausse et à la baisse en cours de route.

Les défis de 2008 – Que dire de l'inflation et de la volonté politique?

Cependant, il y avait deux variables dont le plan ne pouvait rendre compte. La première, c'était l'inflation, et la seconde, la probabilité qu'une volonté politique et publique continue toujours de se manifester en faveur des besoins de la défense. Ces variables ont exercé une certaine influence en 2008. Elles demeurent présentes aujourd'hui et elles seront sans doute à l'origine de frictions quand viendra le temps de faire des rajustements budgétaires. Toutefois, nous pouvons les évaluer avec confiance dans le modèle, à une petite échelle. Comme on l'a montré en 2008, le modèle s'accommode de n'importe quel taux d'inflation. Nous avons choisi ici un taux de 4 p. 100 pour refléter le coût historique des hausses de la solde militaire pendant une période précise. Le taux historique est en fait beaucoup plus élevé. Nous avons aussi appliqué le taux choisi aux frais proposés de fonctionnement et d'entretien pour en évaluer l'effet. En ce qui concerne la situation actuelle, nous avons aussi évalué la fluctuation de la volonté politique en retirant les coûts de soutien en cours d'exercice pour ramener le plafond budgétaire au niveau de référence. Ce faisant, nous avons

Scénario	Personnel	F et E	Capital	Subventions et contributions	Total des dépenses – 20 ans
Budget de réf	222 789,67 $	175 311,71 $	71 787,69 $	5 523,05 $	475 412,13 $
1 – 51 % - Pers et tous les coûts de soutien	250 110,18 $	190 311,71 $	44 467,18 $	5 523,05 $	490 412,13 $

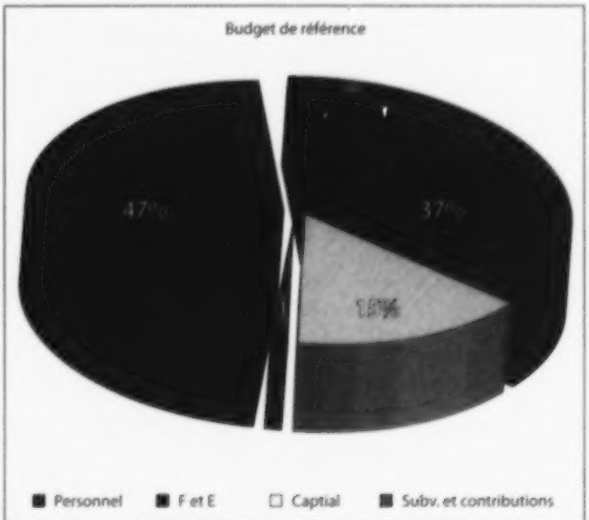
TABLEAU 2 – RAJUSTEMENT DU PLAN DE RÉFÉRENCE POUR ANNONCER LA STRATÉGIE

doit avoir un effet sur les fonds disponibles pour les quatre piliers au cours des 20 ans que durera la Stratégie.

On a ensuite rajusté le plan de référence en fonction du Scénario 1 afin de prendre en compte les résultats souhaités dans la Stratégie *Le Canada d'abord*[17]. Au deuxième passage, on a fait passer les frais de personnel à 51 p. 100 du budget de la défense. On a aussi ramené dans le plan les coûts de soutien en cours d'exercice présumés concernant les achats d'équipements antérieurs, sans faire varier le montant et sans tenir compte de l'inflation, en maintenant ainsi ce dernier à 750 millions de dollars par année. On a augmenté le modèle (moins les coûts de soutien en cours d'exercice et le capital en tant que crédit résiduel) de 2 p. 100 par année afin d'accroître les dépenses de la défense pendant la période, ce qui a donné un total cumulatif de 490 milliards de dollars pour toute la durée du plan. Dans le Tableau 2, le Scénario 2 a confirmé la viabilité budgétaire du point de départ et la viabilité du programme à long terme, à supposer un soutien continu de la part des auteurs du plan[18]. C'est là un modèle sans restriction. Le Ministère serait libre de transférer des fonds du crédit du F et E à celui des Dépenses en capital afin de supporter toute dépense en capital indéfinie au titre de l'infrastructure. Le plan prévoit des achats d'équipements et d'autres immobilisations dont la valeur atteint 60 milliards en tout. Quinze milliards ont déjà été encaissés et, sans doute, dépensés. Par conséquent, les 44,4 milliards de dollars indiqués dans le Tableau 2 représentent le reste des dépenses en capital envisagées dans la Stratégie *Le Canada d'abord*. Donc, à supposer que le gouvernement continue de donner son appui, le plan de base présenté en 2008 était abordable et viable, à condition que l'économie canadienne demeure vigoureuse à long terme, comme on l'escomptait à l'époque.

Au premier coup d'œil, le cadre axé sur une croissance de 2 p. 100 semble procurer au Ministère une base de planification stable à long terme, à condition que le taux d'inflation annuel ne dépasse pas 2 p. 100. Le Tableau 2 paraît confirmer la viabilité du modèle fondé sur le taux de croissance susmentionné, qui semble suffisant pour compenser l'inflation, à condition qu'il y ait toujours des fonds pour payer les coûts de soutien en cours d'exercice pendant les 20 ans sur lesquelles la Stratégie porte.

Le graphique 2 du Scénario 1 est aligné de près sur la Stratégie *Le Canada d'abord*[19]. Il y a de légers écarts dans la structure du graphique, en raison de la présentation des crédits parlementaires. Les dépenses proposées aux titres du personnel et des immobilisations, soit 250 milliards de dollars et 45 milliards, respectivement, équivalent à peu de choses près à celles citées dans la Stratégie. Les frais d'infrastructure sont probablement intégrés dans le montant total du crédit F et E (Tableau 2) dans cette présentation, mais ils sont discernables. Le gouvernement propose d'affecter 40 milliards de dollars aux infrastructures et 140 autres milliards à la disponibilité opérationnelle[20]. Cela s'approche beaucoup du total indiqué dans le Tableau 2 pour le Fonctionnement et l'entretien. Les dépenses au chapitre des infrastructures et à celui de la disponibilité opérationnelle sont probablement intégrées ensemble dans la Stratégie[21].



GRAPHIQUE 2 – SCÉNARIO 1 – STRATÉGIE LE CANADA D'ABORD : PÉRIODE TOTALE DE 20 ANS

L'analyse porte à croire que le plan est suffisamment souple pour permettre un rajustement des crédits réservés au F et E en faveur des dépenses en capital, de manière à respecter les paramètres du programme proposé (Tableau 1 – Scénario 1). Somme toute, la Stratégie *Le Canada d'abord* présente un plan équilibré, à supposer que le consensus et la volonté politique soient présents à long terme et que le facteur de planification correspondant à 2 p. 100 du PIB soit maintenu. La Stratégie redonne au ministère de la Défense nationale un régime de planification raisonnable qui lui permet de s'adapter aux fluctuations à la hausse et à la baisse en cours de route.

Les défis de 2008 – Que dire de l'inflation et de la volonté politique?

Cependant, il y avait deux variables dont le plan ne pouvait rendre compte. La première, c'était l'inflation, et la seconde, la probabilité qu'une volonté politique et publique continue toujours de se manifester en faveur des besoins de la défense. Ces variables ont exercé une certaine influence en 2008. Elles demeurent présentes aujourd'hui et elles seront sans doute à l'origine de frictions quand viendra le temps de faire des rajustements budgétaires. Toutefois, nous pouvons les évaluer avec confiance dans le modèle, à une petite échelle. Comme on l'a montré en 2008, le modèle s'accommode de n'importe quel taux d'inflation. Nous avons choisi ici un taux de 4 p. 100 pour refléter le coût historique des hausses de la solde militaire pendant une période précise. Le taux historique est en fait beaucoup plus élevé. Nous avons aussi appliqué le taux choisi aux frais proposés de fonctionnement et d'entretien pour en évaluer l'effet. En ce qui concerne la situation actuelle, nous avons aussi évalué la fluctuation de la volonté politique en retirant les coûts de soutien en cours d'exercice pour ramener le plafond budgétaire au niveau de référence. Ce faisant, nous avons

Scénario	Personnel	F et E	Capital	Subventions et contributions	Total des dépenses – 20 ans
Budget de réf	222 789,67 $	175 311,71 $	71 787,69 $	5 523,05 $	475 412,13 $
1 – 51 % - Pers et tous les coûts de soutien	250 110,18 $	190 311,71 $	44 467,18 $	5 523,05 $	490 412,13 $
2 – 51 % - Pers sans coûts de soutien	252 158,59 $	190 311,71 $	27 3111,71 $	5 523,05 $	475 412,13 $

TABLEAU 3 – RETRAIT DES COÛTS DE SOUTIEN EN COURS D'EXERCICE – RÉDUCTION DU BUDGET AU NIVEAU DE RÉFÉRENCE

mesuré l'effet d'une fluctuation de l'humeur politique sur le plan stratégique à long terme. On ne peut être sûr de l'appui aux coûts de soutien susmentionnés que tant que le gouvernement actuel sera au pouvoir.

À ce stade-ci, nous pouvons sans doute commencer à évaluer les effets éventuels de l'inflation et de la volonté publique et politique. Nous avons refait les calculs dans le cadre du modèle, encore une fois en appliquant un taux d'inflation constant de 2 p. 100 aux chapitres du Fonctionnement et de l'entretien, des Subventions et des contributions et des Dépenses en capital, tandis que nous appliquions un taux historique de 4 p. 100 aux frais en personnel du Ministère[22]. De même, nous avons limité les frais de personnel à un taux de 51 p. 100 du budget, pour établir une correspondance avec les chiffres proposés dans la Stratégie *Le Canada d'abord*.

Le Tableau 3 (Scénario 2) ci-dessous montre les effets du retrait des coûts de soutien en cours d'exercice.

Le retrait des coûts de soutien en cours d'exercice relatifs à des acquisitions antérieures d'équipements entraînera une baisse globale de 17 milliards de dollars des 44,4 milliards réservés aux dépenses en capital, ce qui ramènerait ces crédits à 27,4 milliards si cela se produit tôt au cours de la période visée par le plan. Cela montre à quel point le programme est sensible à l'inflation et l'effet dévastateur qu'elle pourrait avoir. La situation ne fera qu'empirer si le taux d'inflation dépasse 2 p. 100 pendant cette période. Le programme d'immobilisations sera limité davantage si les frais de soutien en cours d'exercice sont engagés tôt. Le début du retrait de ces coûts est maintenant très évident en 2010, mais d'après l'analyse de 2008, une autre baisse globale de 7,6 milliards était possible (Tableau 4 – Scénario 3), ce qui montre bien à quel point le programme est sensible aux fluctuations de la volonté publique et politique.

Le modèle n'est pas parfait, mais il montre bien que l'inflation et la variation de la volonté politique risquent d'avoir des effets sur les budgets de la défense, dans le contexte de la Stratégie *Le Canada d'abord*. Le modèle fait voir que des possibilités de croissance existent en théorie *si* l'inflation est contenue et *si* le soutien en faveur du plan demeure constant. Enfin, un seuil de croissance de 2 p. 100, aux fins de la planification, représente sans doute le maximum que les Canadiens et les Canadiennes sont prêts à accepter. Les résultats des prochaines élections générales indiqueront sans doute si cette évaluation était juste ou non.

Bien que le gouvernement propose des dépenses globales de 490 milliards de dollars en 20 ans, le budget sera sûrement serré. Le budget de base est fondamentalement rajusté en fonction de l'inflation. En d'autres mots, le gouvernement pose comme hypothèse que l'inflation se maintiendra à un taux de 2 p. 100, aux fins de la planification. La Stratégie ne donnera les résultats escomptés que si le taux d'inflation *ne dépasse pas* ce seuil.

Un autre facteur échappe à la maîtrise du MDN et c'est le fait qu'aucun gouvernement ne peut en obliger un autre à souscrire à un plan à long terme, sauf s'il existe un quasi-consensus entre tous les partis politiques qui accordent alors à la défense une grande importance. Il n'existe aucun consensus de ce genre au Canada, sauf tacitement. La défense est jugée nécessaire dans la mesure où tout État doit posséder des forces armées. Cependant, en quelle capacité, en quel nombre et comment les employer, c'est une autre question! Les gouvernements à venir réévalueront sûrement les priorités budgétaires antérieures. Un nouveau gouvernement propose un programme neuf, et sans doute différent. Rien n'est certain à long terme en ce qui concerne la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, car ce n'est pas un livre blanc. Cela entraînera sans doute des réévaluations plus fréquentes du programme, et il est bien sûr entendu que les fonds économisés seront réaffectés à des priorités plus grandes, soit *dans* le Ministère ou *en dehors*. Une fois la réévaluation faite, les décisions reposeront sur l'abordabilité et sur le montant que le gouvernement jugera utile d'accorder à d'autres priorités et quelles seront ces dernières. Ainsi, le plan risque constamment d'être réexaminé, réduit ou comprimé. Les autorités de la défense doivent affronter la réalité. L'examen des options et le report de projets clés sont déjà des réalités et ils pourraient bien se produire à l'avenir si le gouvernement change, comme le passé en fait foi.

Scénario	Personnel	F et E	Capital	Subventions et contributions	Total des dépenses – 20 ans
Budget de réf	222 789,67 $	175 311,71 $	71 787,69 $	5 523,05 $	475 412,13 $
1 – 51 % - Pers et tous les coûts de soutien	250 110,18 $	190 311,71 $	44 467,18 $	5 523,05 $	490 412,13 $
2 – 51 % - Pers sans coûts de soutien	252 158,59 $	190 311,71 $	27 3111,71 $	5 523,05 $	475 412,13 $
3 – 51 % - Pers – F et E avec inflation	252 158,59 $	197 924,18 $	19 806,30 $	5 523,05 $	475 412,13 $

TABLEAU 4 – EFFETS DE L'INFLATION ET DU RETRAIT DES COÛTS DE SOUTIEN EN COURS D'EXERCICE

Photo de la US Navy FA2006 2053 par le MCS 2e Class Jason Swink

Deux CF 18 *Hornets* canadiens et un CP 140 *Aurora* volent en formation au large d'Hawaii pour célébrer la Fête du Canada, le 1er juillet 2006, durant l'exercice *Rimpac 2006*.

Toutefois, avec cette stratégie, le gouvernement actuel a rétabli le régime et les facteurs de planification qui existaient pendant la guerre froide. On peut supposer qu'il a dressé son budget de la défense nationale en se fondant sur une politique axée sur un taux de 2 p. 100 du PIB[23]. On peut avoir l'impression qu'il s'agit d'une croissance réelle, mais cet investissement dépend beaucoup du taux de croissance projeté de l'économie canadienne. La croissance nominale est très sensible aux fluctuations de l'économie canadienne. Elle peut être positive pendant un certain temps, mais la croissance réelle résultante risque par ailleurs d'être négative, comme le gouvernement l'a reconnu dans sa stratégie en disant que l'inflation, conjuguée à un ralentissement de l'économie, exerce une influence qui « fait vraiment mal » [24]. L'économie influe effectivement sur les dépenses futures. Le budget de la défense croîtra et se resserrera en fonction du degré de vigueur de l'économie canadienne dans l'avenir.

2010 – Regard dans le miroir

Deux années ont passé depuis l'examen initial et la première présentation de mon document; on m'a demandé de mettre mes pensées à jour sur la question. J'estime que le modèle et l'analyse des questions de défense demeurent aussi pertinents aujourd'hui qu'ils l'étaient il y a deux ans. La conclusion suivant laquelle le budget de référence est rajusté en fonction de l'inflation demeure, tout comme l'hypothèse d'un taux d'inflation de 2 p. 100, mais le passage du temps a montré qu'il est difficile d'appliquer la Stratégie en période de ralentissement économique. Nous commençons à voir un certain effritement de la Stratégie, qui n'est plus perçue comme étant abordable à tous les égards, en raison de l'évolution des paramètres économiques nationaux. À preuve, en 2010, les autorités de la Défense seront obligées d'envisager des solutions de rechange et de reporter certains projets clés.

L'analyse faite dans le Tableau 3 donne une très bonne idée de la route que les autorités emprunteront et des options qu'elles utiliseront pour s'attaquer au déficit croissant. Le fait est que le gouvernement canadien de 2010 doit s'extirper d'une position déficitaire. Il n'y a pas à douter qu'il réduise pour cela ses dépenses discrétionnaires. Or, la défense représente un cinquième de ces dernières et, d'une certaine manière, c'est la cible la plus facile[25]. Il sera donc extrêmement difficile de maintenir la croissance de 2 p. 100 prévue dans la Stratégie *Le Canada d'abord*. Cela se manifeste aujourd'hui dans le report de programmes d'entraînement, dans la réduction des effectifs de la Réserve, dans l'annulation et/ou le report d'achats d'équipements et dans la compression des budgets de fonctionnement et d'entretien[26]. Cela pourrait bien annoncer un changement qui marquerait le début du retrait des coûts de soutien en cours d'exercice (Tableau 3). D'une certaine façon, c'est un peu comme si Alice (au pays des merveilles) regardait dans le miroir de nouveau, et la situation rappelle beaucoup la « décennie noire » qui avait commencé en 1994 pour le MDN[27].

Cette époque n'était pas propice à des changements positifs. La différence réside aujourd'hui dans le fait que la « défense » a des adeptes qui n'existaient pas en 1994, dans la presse, parmi les hommes et les femmes d'État ou dans la population. En 1994, la défense n'était tout simplement pas une grande priorité pour le public. Par exemple, la maison Angus Reid a mené en novembre 1999 un sondage d'opinion qui a montré que seulement 5 p. 100 de la population se préoccupait des questions de défense. Ce thème arrivait au 12e rang dans une liste de 27 questions d'intérêt public à ce moment-là. Quand on demandait aux répondants d'indiquer trois thèmes d'intérêt public qui leur venaient spontanément à l'esprit et qui nécessitaient l'attention immédiate du gouvernement fédéral, les questions liées à la défense accusaient une baisse de 2 p. 100 par rapport aux sondages antérieurs[28]. Cependant, étant donné la dure réalité depuis les événements du 11 Septembre, la Défense ne sera pas une cible aussi facile cette fois-ci[29]. La difficulté consistera à *entretenir* au Canada le soutien pour la Défense. En 2010, nous observons des tendances donnant à croire que le public n'acceptera pas de compressions marquées des budgets militaires; ces tendances n'existaient ni en 1994, ni dans la décennie qui a suivi[30]. Malgré tout, les Canadiens sont sensibles aux pressions économiques qui s'exercent sur leur portefeuille,

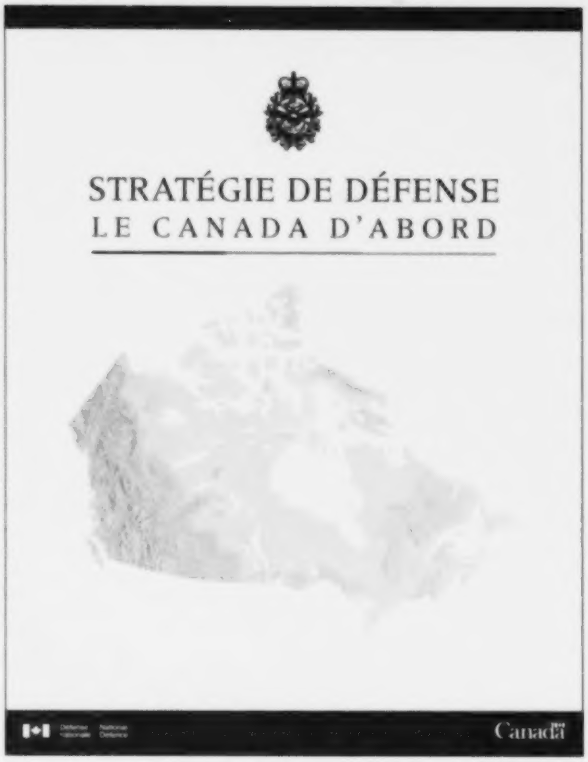
et certains citoyens continuent de militer contre le riche budget accordé au MDN[31].

Conclusion

Le gouvernement a généreusement augmenté le budget de la défense par l'intermédiaire de la Stratégie *Le Canada d'abord*. Or, la somme nécessaire pour revitaliser les forces armées canadiennes est sans doute beaucoup plus élevée que celle qui est annoncée. La Stratégie semble abordable et réfléchie, car elle reposait en 2008 sur un modèle axé sur un taux de 2 p. 100 du PIB. Cependant, nous ne pouvons échapper aux réalités de 2010. Cela dit, la Stratégie n'est aucunement excessive, étant donné que c'est un investissement relatif à la croissance du Canada qui lui procurera des capacités militaires minimales. Certes, le montant semble énorme, mais tout est relatif. Par exemple, les États-Unis ont réservé 22,5 milliards de dollars US[32] aux produits pharmaceutiques, aux fournitures médicales et aux soins de santé destinés aux membres de leurs forces armées et à leurs familles en 2008, soit environ six milliards de plus que les 16,8 milliards de dollars que le Canada a affectés au budget complet de la défense la même année[33]. Le Canada ne peut faire concurrence aux États-Unis à une même échelle ni dresser des plans de défense comparables aux leurs, mais il doit tout de même conserver un bon équilibre et disposer des capacités voulues pour mener ses opérations, préserver ses propres intérêts et répondre à ses besoins en matière de sécurité.

L'économie canadienne entre dans une période de reprise et de croissance qui risque d'être houleuse. À mesure que les pressions inflationnistes et les déficits croîtront, les contribuables s'attendront davantage à bénéficier d'un répit. Par conséquent, le budget de la défense sera assiégé sur ces deux fronts. Nous devons être réalistes. Les hommes et les femmes politiques répondront à l'évolution des préoccupations de la population. Pour le Ministère, le défi consistera à continuer de limiter ses coûts aux chapitres du personnel, du fonctionnement et de l'entretien s'il veut réaliser l'ambitieux programme d'équipement annoncé dans la Stratégie *Le Canada d'abord*. En outre, la Stratégie ne restera intacte que sous le gouvernement actuel. Rien ne garantit que les gouvernements ultérieurs respecteront les engagements qui y sont pris. Si le passé est effectivement garant de l'avenir, il suffit de nous rappeler les années 1990 pour nous faire une idée des changements d'orientation qui viendront.

L'adoption de la Stratégie *Le Canada d'abord* a constitué une première mesure valable pour rétablir la réputation du Canada sur la scène mondiale. C'était une étape nécessaire à



franchir pour reconstruire les Forces canadiennes. Le Canada a véritablement besoin de ses forces armées, qu'elles servent à protéger la paix ou à faire la guerre. La Défense achète plus que « des bottes pour les troupes sur le terrain », et aucun pays ne peut se doter d'une force de défense du jour au lendemain. L'investissement proposé dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* fait beaucoup pour protéger les intérêts vitaux de notre pays. En fin de compte, un investissement annuel de 30 milliards de dollars équivaut à une police d'assurance peu coûteuse qui protège les intérêts et l'économie du Canada. Les Forces canadiennes constituent la première ligne de défense de la souveraineté nationale. La Stratégie de défense *Le Canada d'abord* suscitera toujours des critiques de la part de certains qui diront qu'elle prévoit un budget trop considérable, ou insuffisant, mais à mon point de vue, ce budget *était* et *demeure* adéquat.

RMC

NOTES

1. Douglas L. Bland (sous la dir. de), *Canada's National Defence – Volume 1 Defence Policy*, School of Policy Studies, Université Queen's, Kingston (Ontario), 1997. Plus précisément, Paul Hellyer, ministre de la Défense nationale, et Lucien Cardin, ministre associé de la Défense nationale, *Livre blanc sur la défense*, mars 1964, p. 71. Donald S. Macdonald, ministre de la Défense nationale, *La Défense dans les années 1970 – Livre blanc sur la politique de défense*, août 1971, p. 132. Brian Mulroney, Premier ministre du Canada, et Perrin Beatty, ministre de la Défense nationale, *Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada*, juin 1987, p. 193. David Collenette, ministre de la Défense nationale, *Livre blanc sur la défense*, 1994, p. 294.
2. Canada, Cabinet du Premier ministre, le Très honorable Stephen Joseph Harper, et l'honorable Peter Gordon MacKay, *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, 19 juin 2008, p. 3.
3. Janice Kennedy, « War? What war? Bland words feed our indifference », dans *The Ottawa Citizen*, 13 juillet 2008; voir le site http://www.canada.com/components/print.aspx?id=cedb783a-68a1-4a33-8243-2d43cf3b9f37&sponsor, consulté le 13 juillet 2008. C'est un exemple de ce que la Défense devra peut-être affronter dans le contexte économique actuel. M[me] Kennedy écrit (Traduction) : « […] la guerre que le pays mène actuellement coûte des milliards de dollars à l'économie à un moment où la flambée des cours du pétrole fait monter le coût de la vie, tel que nous le connaissons, à des seuils insupportables ». Elle s'inquiète du fait que les revenus suffisent de moins en moins face à la montée du coût de la vie. Elle craint aussi que l'identité du pays, respecté pour son travail en faveur du maintien de la paix, ait changé et que le gouvernement ait consacré cette réalité dans la stratégie *Le Canada d'abord*. Elle a *tout de suite* sourcillé quand le gouvernement a dépensé 90 millions de dollars pour acheter des lance-grenades; soit plus de cinq fois le coût annuel de la nourriture distribuée par l'Association canadienne des banques alimentaires. De nombreux Canadiens et Canadiennes partagent son point de vue, à n'en pas douter.
4. Canada, Cabinet du Premier ministre, le Très honorable Stephen Harper, Premier ministre,

l'honorable Peter Mackay, ministre de la Défense nationale et ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. *Le PM dévoile la Stratégie de défense Le Canada d'abord*, 12 mai 2008, Halifax (Nouvelle-Écosse); voir le site http://pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=2095, consulté le 16 mai 2008.

5. Éditorial, « Unveil Canada's defence strategy », dans *The Toronto Star, TheStar.com*; voir le site http://www.thestar.com/comment/article/425894, consulté le 16 mai 2008.
6. *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, p. 4.
7. Canada, Conseil du Trésor du Canada, Budget supplémentaire des dépenses (A), 2007-2008, pour l'année financière s'étant terminée le 31 mars 2008, p. 172-176.
8. *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, p. 4 et 12.
9. *Ibid.*, p. 12, Tableau 3, Notes 1 et 2.
10. *Ibid.*, p. 12, Tableau 3, Notes 1 et 2 – Le chiffre de 100 milliards de dollars dont les critiques du gouvernement parlent comporte trois volets :
    a. une croissance approximative de 1,01 à 2 p. 100 du PIB – 48 milliards de dollars;
    b. 15 milliards de dollars au titre des frais de soutien en cours d'exercice annoncés antérieurement, et des dépenses de capital de 15 milliards annoncées précédemment – il reste 15 autres milliards, « reportés indéfiniment », au chapitre des frais de soutien en cours d'exercice pendant la durée de vie des équipements;
    c. des coûts en capital résiduels de 30 milliards de dollars pour le remplacement des grands équipements. Cette somme équivaut à la valeur des achats globaux prévus au-delà d'une période de 20 ans, soit 50 milliards, moins les 20 milliards prévus dans la stratégie actuelle.
11. Kennedy : consultation du 13 juillet 2008.
12. Canada, ministère de la Défense nationale, sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère), Directeur – Budget, Économie de la Défense – Recherche et analyse, *Au-delà des dollars, version de 2000-2001*, « Évolution de la répartition des recettes du gouvernement fédéral ». Depuis 1989-1990, la tranche des revenus totaux de l'État issue de l'impôt des particuliers a augmenté légèrement, passant de 46 p. 100 à 47 p. 100.
13. Contraste : Colin Kenny, « Despite Harper's promises, Canadian Forces still lacking », dans *The Toronto Star*, 16 mai 2008; voir le site http://www.thestar.com/comment/article/425878, consulté le 16 mai 2008. Lettre adressée au rédacteur en chef du *Toronto Star* par Paul Robinson et Philippe Lagassé, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, et intitulée « RE: Despite Harper's promises, Canadian Forces still lacking », 19 mai 2008; voir le site http://www.thestar.com/comment/article/427266, consulté le 19 mai 2008.
14. Documents de référence de l'OTAN :
    a. Service de presse OTAN, Communiqué de presse M-DPC-2(1999), *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*, 2 décembre 1999, Tableaux 1 et 2;
    b. Service de presse OTAN, Communiqué de presse M-DPC-2(95)115, *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*, 29 novembre 1995, Tableaux 1 et 2;
    c. Service de presse OTAN, Communiqué de presse M-DPC-2(91)105, *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*, 12 décembre 1991, Tableaux 1 et 2.
15. J.L Granatstein, *Whose War Is It? – How Canada can Survive in the Post-9/11 World*, Toronto, Harper Collins, 2007, p. 5-16. L'auteur présente un sombre aperçu de l'intervention immédiate du Canada dans le cadre d'une catastrophe hypothétique se produisant en Colombie-Britannique, compte tenu des ressources limitées dont il disposait alors. Comparez cela à la réaction du Canada quand le séisme a frappé Haïti, après l'investissement fait en vertu de la Stratégie de défense adoptée en 2008. Dan Leger, « Canada in Haiti: doing the right thing well », dans *The Chronicle Herald*, 25 janvier 2010; voir le site http://thechronicleherald.ca/Opinion/1164200.html, consulté le 29 janvier 2010. M. Leger a été impressionné par l'intervention canadienne face à la situation d'urgence en Haïti; selon lui, elle a été rapide, solide et résolue. Le pays a exécuté une opération valable sans s'empêtrer dans la politique partisane. Le Canada a réussi à faire ce qu'il fallait et à aider des personnes qui avaient besoin de secours. Cela s'est accompli dans les heures qui ont suivi le séisme. Le Canada a ainsi montré clairement qu'il peut réagir rapidement à une situation d'urgence survenant loin de chez lui. Mais ce qui importe sans doute davantage, à notre avis, c'est qu'une intervention semblable est possible dans le cas hypothétique décrit par Granatstein (Note 15).
16. Conseil du Trésor, Budget supplémentaire des dépenses (A) 2007-2008 pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2008, p. 172-176.
17. *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, p. 12, Tableau 3, Note 1.
18. *Ibid.*, p. 12, Tableau 3.
19. *Ibid.*, p. 13, Tableau 3a.
20. *Ibid.*, p. 12, Tableau 3.
21. *Ibid.*
22. Canada, Défense nationale, DPDS, « Taux de soldes historiques », ORFC 204.21, OSG – capitaine. Dernière modification : le 3 février 2003; voir le site http://www.forces.gc.ca/dgcb/dppd/pay/engraph/204.21_f.asp?key=CAPTAIN&sidesection=3&sidecat=28&period=H, consulté le 18 mai 2008. L'analyse était limitée aux augmentations de solde accordées aux capitaines après le moratoire, entre le 1er avril 1997 et le 1er avril 2005. Cela a donné une hausse moyenne de 4 p. 100. Un examen approfondi ayant porté sur une période plus longue a révélé une hausse historique plus élevée des taux de solde. J'ai opté, aux fins de la présente étude, pour une démarche modérée et j'ai donc utilisé un chiffre plus faible.
23. *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, p. 4.
24. *Ibid.*, tableau 2 p. 11, « Croissance moyenne de la Défense : Périodes choisies (1986-1987 à 2027-2028) ».
25. Campbell Clark, « Budget questions loom for Canadian soldiers », dans *Tuesday's Globe and Mail*, 25 janvier 2010; voir le site http://www.theglobeandmail.com/news/national/Somnia/article1443706/, consulté le 26 janvier 2010.
26. Voici quelques exemples :
    A. « The wrong time to shortchange our military », dans *The National Post*, 22 janvier 2010; voir le site http://news.globaltv.com/world/story.html?id=2470262, consulté le 23 janvier 2010. L'article concernait l'achat d'un parc de véhicules de combat rapproché de deux milliards de dollars.
    B. David Pugliese, « Canadian military tightens its belt further - DND scrambles to find another $233M in savings », dans *The Ottawa Citizen*, 20 janvier 2010; voir le site http://news.globaltv.com/world/story.html?id=2462157, consulté le 29 janvier 2010. L'auteur mentionne la compression des budgets d'entraînement, les reports et la réduction des effectifs de la Réserve pour affecter les sommes ainsi épargnées à des priorités plus grandes.
    C. David Pugliese, « Air force threatens to ground Snowbirds - Brass accused of playing 'game of chicken' with government over proposed funding cuts », dans *The Ottawa Citizen*, 2 mai 2009; voir le site http://www.ottawacitizen.com/Technology/force+threatens+ground+Snowbirds/1556026/story.html, consulté le 2 mai 2009.
27. Allocution-thème du Chef d'état-major de la Défense, le Général Rick Hillier, au 23e colloque annuel de l'Institut de la Conférence des associations de la défense, le 16 février 2007, p. 3. Un exemple écrit de l'emploi de l'expression « Decade of Darkness » (la décennie noire).
28. Défense nationale, Directeur général – Affaires publiques, Sondage Angus Reid de novembre 1999 : Les Canadiens et la Défense – Les questions de défense qui importent encore pour les Canadiens et les Canadiennes (*Canadians on Defence - Defence Issues Still Important to Canadians*), février 2000; voir <C:\Documents and Settings\Gerry Madigan\My Documents\gerry\PhD Research Material\Book Defence in the 1990s\Chapter 4\New Folder\feb_e_00 canadians on defence.htm.>, consulté le 23 octobre 2008.
29. Voici quelques exemples :
    A. Éditorial, *National Post*, 22 janvier 2010. L'auteur de l'éditorial susmentionné paru dans le *National Post* (Note 26A) conclut en admettant l'existence des dures réalités budgétaires, mais aussi en reconnaissant que, pour avoir des forces armées capables d'intervenir partout dans le monde, il faut accepter d'en payer le prix.
    B. Colin Kenney, « Military readiness: Canada can't rely on luck to survive », dans *The Chronicle Herald*, 30 avril 2009; voir le site http://thechronicleherald.ca/Letters/1119288.html, consulté le 30 avril 2009. L'auteur soutient « … [que] les dépenses faites au titre de la défense sont discrétionnaires, ce qui explique pourquoi les Libéraux ont sabré avec tant de vigueur dans les budgets des Forces canadiennes pendant leur campagne de réduction de la dette nationale dans les années 1990 ». Il ajoute ce qui suit : « … [aujourd'hui] rien n'est prévu pour remplacer des équipements essentiels de la Marine et de la Force aérienne : des éléments tels que des navires et des aéronefs qui sont au bord de l'obsolescence : or, il faut des années pour en planifier l'achat, les commander et en prendre livraison. » Il mentionne aussi que, même si le budget de la défense a doublé depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Harper, le Ministère n'arrive pas à rattraper son retard au chapitre des acquisitions en raison des pénuries graves qu'il a connues dans le passé.
30. Éditorial, *The National Post*, 22 janvier 2010.
31. David Pugliese, « Air force threatens to ground Snowbirds… ». L'auteur cite l'Institut Rideau qui « … soutient que le budget de 18 milliards affecté à la Défense est déjà trop élevé ».
32. États-Unis d'Amérique, Département de la Défense, Bureau de la gestion et du budget, Budget 2008; voir le site http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/defense.html consulté le 19 mars 2008.
33. Canada, Conseil du Trésor du Canada, *Budget des dépenses 2008-2009 : Parties I et II : Plan de dépenses du gouvernement et budget principal des dépenses*, p. 1-31, Tableau 12.

Bureau des brevets du Canada/Bibliothèques et Archives Canada/PA-030096

Vue aérienne de l'Université McGill en 1914.

LE CONTINGENT MCGILL DU CORPS-ÉCOLE D'OFFICIERS CANADIENS (COTC) DE 1912 À 1968

par Desmond Morton

Introduction

L'Université McGill de Montréal a fait figure d'avant-garde au Canada, en septembre 1912, lorsqu'elle a mis sur pied sa propre version d'un corps-école d'officiers en milieu universitaire. L'innovation venait de la Grande-Bretagne, comme bien d'autres nouveautés canadiennes dans le domaine militaire. Le COTC allait jouer un rôle considérable à l'Université, et amener des milliers d'étudiants du premier cycle universitaire de McGill, hommes et femmes, à servir dans les deux guerres mondiales et à défendre le Canada pendant la guerre froide. Après 1945, le COTC de McGill a contribué à donner un emploi d'été à des centaines d'étudiants qui, s'ils vivaient simplement, pouvaient payer leurs droits de scolarité et leurs frais de subsistance pendant toute une année. Comme d'autres institutions, le COTC de McGill est aujourd'hui chose du passé – victime du désintérêt du gouvernement fédéral pour la défense et du remaniement complet des méthodes employées pour doter d'officiers de réserve les Forces canadiennes nouvellement unifiées. En dépit du rôle qu'il jouait dans le financement des études, le COTC de McGill s'est éteint dans le contexte radical de la fin des années 1960. Il ne s'en est suivi aucune grande manifestation de deuil, sauf chez ceux qui y avaient consacré leurs meilleures années ou qui chérissaient le souvenir de la camaraderie et de l'abnégation patriotique qu'ils y avaient connus. La commémoration des membres de la collectivité de McGill tombés à la guerre a également sombré dans l'oubli, jusqu'à ce que les étudiants rétablissent les cérémonies du jour du Souvenir à McGill au cours des années 1990[1].

Contexte

Ayant fourni plusieurs milliers d'hommes à la Grande-Bretagne pour sa guerre contre les deux républiques boers d'Afrique du Sud, le Canada avait pratiquement assuré son avenir à titre de fidèle auxiliaire des forces militaires britanniques[2]. Au cours de la Conférence impériale de 1908, il s'est engagé officiellement à adopter les tactiques, l'organisation, les armes et l'équipement britanniques afin de garantir l'intégration la plus étroite qui soit de ses forces avec celles de l'Empire. Dans un élan de militarisme bref, mais substantiel, des personnalités publiques influentes, riches et conservatrices de tout le pays ont constitué en 1909 la Canadian Defence League (CDL) pour inciter les citoyens à adopter l'instruction militaire universelle.

Un des historiens les plus reconnus du Canada, Desmond Morton, OC, CD, MSRC, s'est joint à l'Université McGill en 1994 à titre de directeur fondateur de l'Institut d'études canadiennes de McGill. Auteur de quarante ouvrages sur l'histoire des relations militaires, politiques et industrielles du Canada, il est actuellement titulaire de la Chaire Hiram Mills et professeur d'histoire émérite à McGill, de même que professeur d'histoire émérite à l'Université de Toronto.

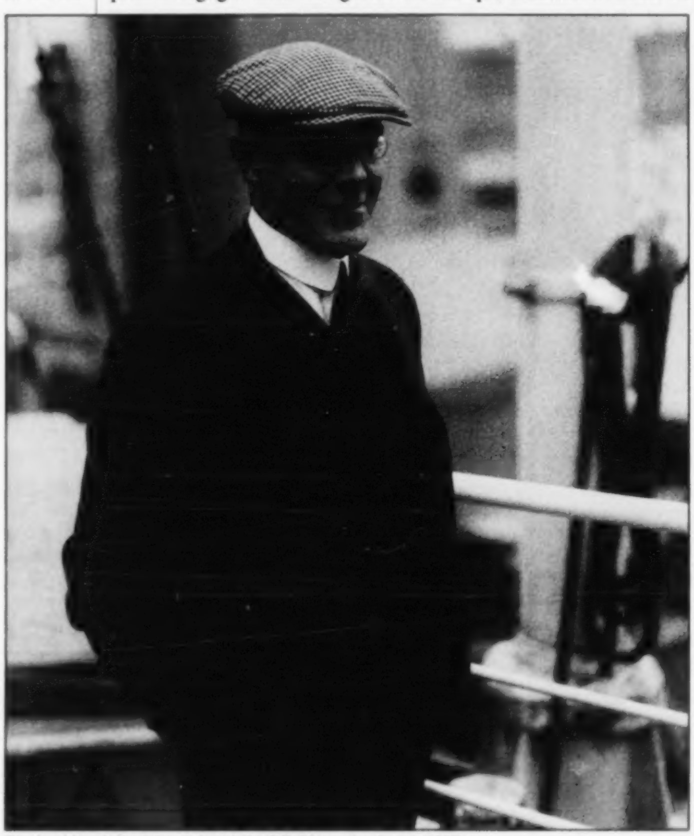
Pour commencer, les libéraux de sir Wilfrid Laurier ont persuadé toutes les provinces, à l'exception de la Saskatchewan, d'instaurer le service militaire obligatoire pour les garçons de l'école secondaire. En sa qualité de député du comté de King, en Nouvelle-Écosse, le ministre de la Défense de Laurier, sir Frederick Borden, a convaincu un gouvernement provincial déjà bien disposé à cet égard d'obliger les futurs enseignants des deux sexes à obtenir des qualifications en drill et en entraînement physique. Les enseignants de sexe masculin étaient en outre tenus de se qualifier au tir.

De pareilles politiques récoltèrent de toute évidence l'approbation des deux partis et du grand public[3]. Le critique conservateur en matière militaire, le Colonel Sam Hughes, était un fervent partisan de l'instruction militaire universelle, bien qu'il ait été d'avis que l'instruction et le patriotisme suffiraient, ensemble, à mobiliser suffisamment de volontaires dans l'éventualité d'une guerre. Le frère du Colonel Hughes, James Laughlin Hughes, était l'inspecteur scolaire de Toronto. Ses principes féministes l'avaient amené à appuyer la rémunération égale des enseignants hommes et femmes, de même qu'à intégrer la musique et l'art au programme d'enseignement. Le privilège de l'entraînement au drill et de l'instruction de cadet serait donc donné à tous les élèves de niveau secondaire, quel que soit leur sexe. Selon les frères Hughes, cette instruction avait l'avantage de promouvoir la santé et de sensibiliser les élèves à l'ordre social. S'adressant aux enseignants, James Hughes a formulé les conseils suivants : « Les garçons doivent apprendre à saluer convenablement, à la manière d'un soldat, les hommes à qui ils doivent marquer du respect. Devant les dames, ajoutait-il, ils doivent faire un salut un peu plus lent et soulever légèrement leur chapeau »[4].

N'allons pas croire que le Canada français a rejeté l'instruction des cadets. En effet, à partir de la fin des années 1870, les collèges catholiques du Québec ont bénéficié de subventions fédérales à cette fin. La sensibilité constitutionnelle québécoise n'allait pas être froissée par l'idée d'utiliser des fonds d'Ottawa pour financer l'entraînement physique le plus abordable qui soit : le drill militaire. Et si le drill inculquait la discipline et la juste subordination, alors *tant mieux!* L'un des principaux alliés d'Henri Bourassa dans l'éveil du nationalisme canadien, le Capitaine Armand Lavergne, a assuré le Canadian Military Institute de Toronto que le Québec appuyait entièrement l'instruction militaire des jeunes : « Il ne fait aucun doute que le service de cadet obligatoire dans les écoles et les maisons d'enseignement de notre pays est tout à fait avantageux, car il enseigne aux jeunes hommes les leçons du patriotisme et du devoir de citoyen, ainsi que l'importance d'un esprit sain dans un corps sain »[5].

La guerre point à l'horizon

L'initiative qu'a prise l'Université McGill en 1912 d'assurer l'instruction militaire de ses étudiants n'avait pas pour simple objet de copier les écoles secondaires du Canada; elle visait expressément à servir l'Empire. Durant la Guerre des Boers, une grave pénurie d'officiers convenables avait persuadé l'armée britannique de se tourner vers les universités pour y trouver de jeunes hommes ayant l'éducation et l'intelligence requises[6]. Les corps-écoles d'officiers se sont donc multipliés dans les établissements d'enseignement supérieur au cours des années 1900, tandis que la Grande-Bretagne, sous l'égide de son secrétaire d'État à la Guerre, Richard Haldane, entamait les préparatifs de l'armée britannique pour l'imminente guerre que ce dernier anticipait en Europe. La tradition britannique acceptait une modeste armée régulière volontaire dont les officiers étaient issus de l'aristocratie terrienne et professionnelle. Dans le but de doter cette armée de l'effectif dont elle aurait besoin pour s'engager dans une guerre en Europe, Haldane a choisi de fusionner les milices de comté traditionnelles et les corps de volontaires urbains de l'ère victorienne au sein d'une Armée territoriale potentiellement énorme. Les corps-écoles promettaient des officiers partiellement entraînés à une armée, elle aussi, partiellement entraînée. L'enrôlement était volontaire, et les principes libéraux de Haldane garantissaient que l'appartenance à un corps-école n'entraînait aucune obligation de service. À l'instar de Hughes, Haldane avait confiance que le patriotisme primerait, le moment venu de s'engager.



© Bettmann Collection/Corbis/U1722991NP

Sir Auckland Geddes à bord du SS *Mauretania* en 1922.

Le mouvement des corps-écoles a connu peu de partisans aussi résolus qu'Auckland Geddes, Ph.D. Nommé à la Faculté de médecine de McGill en 1912, Geddes était un anatomiste reconnu issu d'une famille riche et influente. Malgré sa faible vision, il avait obtenu que l'armée l'accepte comme officier d'infanterie pour la Guerre des Boers, bien qu'elle lui ait refusé une commission dans la force régulière en raison de cette faille. Affecté à un hôpital d'Édimbourg après sa démobilisation, Geddes a promptement constitué une unité médicale de l'Armée territoriale en Écosse, puis une autre, plus tard, à Dublin, après s'être joint a la principale école de médecine de l'endroit. En 1912, il a intégré l'Université McGill pour faire plaisir à son épouse néo-écossaise et occuper la Chaire d'anatomie de

l'Université[7]. Il y a trouvé un public réceptif à ses opinions et s'est vite fait l'apôtre de l'instruction militaire universelle au Canada, à l'instar de la CDL. Le principal de McGill, William Peterson, était un ardent impérialiste, tout comme l'économiste et humoriste Stephen Leacock. Le doyen, Herbert S. Birkett, était officier du service de santé de la milice, et l'historien de la médecine de l'Université, sir Andrew Macphail, manifestait un enthousiasme sans borne pour l'instruction militaire de la jeunesse. Le militarisme, à son sens, était dans l'air du temps. « La maîtresse d'école, penchée sur son livre avec ses lunettes, n'a plus ce qu'il faut pour former nos garçons; les parents raisonnables ont la nostalgie du sergent instructeur qui brandit une bonne baguette ou une ceinture de cuir à boucle de métal. Voilà le souverain remède au voyoutisme de la ville et à la goujaterie de la campagne[8]. »

Ce sont la CDL et le triomphalisme impérial qui ont inspiré le plus grand épisode de militarisme au Canada. La progression de l'instruction de cadet obligatoire au Canada, soutenue par une importante campagne en faveur de l'instruction militaire pour tous, a trouvé écho en Australie, où le mouvement a été plus fécond. Le militarisme, tel que le voyait la CDL, dépendait d'une vague de nativisme née de la réaction à la politique libérale favorisant le recours à une immigration européenne massive pour peupler les provinces de l'Ouest. En outre, la conscription dans la plupart des pays d'Europe menaçait ce que Geddes, les dirigeants de la CDL et, probablement, la majorité des Canadiens, considéraient comme leur « mère patrie » : la Grande-Bretagne[9]. S'il pouvait instaurer l'instruction militaire obligatoire pour les jeunes hommes, le Canada devait imiter la Grande-Bretagne, c'est-à-dire recruter et former ses officiers et ses instructeurs militaires en puisant dans son réseau universitaire en expansion.

Le mouvement canadien des cadets doit l'un de ses éléments essentiels à un philanthrope déjà bien connu de l'Université McGill. Le haut-commissaire du Canada à Londres, Donald Smith (Lord Strathcona), avait fait fortune grâce à des investissements dans le Chemin de fer Canadien Pacifique et la Compagnie de la Baie d'Hudson. À l'occasion de la Conférence impériale de 1909, il a annoncé un don d'un quart de million de dollars en prix visant à encourager l'entraînement et l'éducation militaires au Canada. Les prix étaient réservés aux écoles publiques, mais, fidèle aux principes qui l'avaient amené à ouvrir la voie aux études à McGill pour les femmes, Strathcona les destinait tant aux filles qu'aux garçons. En octobre 1910, il a doublé sa contribution pour la porter à 500 000 $. Dans toutes les provinces, à l'exception de la Saskatchewan, des ententes ont été conclues avec le ministre de l'Éducation ou, au Québec, les commissions scolaires catholiques et protestantes.[10] La victoire de Robert Borden sur les libéraux de sir Wilfrid Laurier, en 1911, a porté à la tête du ministère de la Milice un militariste pur et dur, en la personne du Colonel Sam Hughes, et a donné à la CDL l'espoir d'une réussite anticipée. À titre de ministre, Hugues a donné la priorité à une campagne visant à retirer l'alcool des cantines des camps de la milice et des mess des officiers. Il répondait ainsi directement aux attentes des électeurs préoccupés par l'« édification » de la jeunesse canadienne. La forme physique et la vie saine des militaires ne seraient plus jamais entachées par l'alcool[11].

Passionnément impérialiste, sur le plan idéologique, l'Université McGill était le reflet du militarisme de l'époque. Dans son histoire officielle de l'Université, Stanley Frost rappelle que McGill avait offert à ses étudiants un champ de tir dès l'année 1903. En 1907, l'Université proposait aux étudiants en sciences appliquées des cours de génie militaire enseignés par des officiers de l'armée britannique. Comme c'était le cas dans les corps-écoles de Grande-Bretagne, les cours ont donné lieu à l'attribution de commissions d'officiers britanniques et canadiens. En 1912, un officier d'état-major de la milice de Montréal a communiqué avec le Capitaine Charles McKergow, l'un des instructeurs en génie de McGill, dans le but d'organiser un corps-école destiné aux étudiants de McGill. Le principal Peterson étant chaud à l'idée, il a tôt fait de présider une rencontre au cours de laquelle 125 jeunes hommes ont promis de s'inscrire, si le corps-école de McGill était fondé. À l'issue d'un grand rassemblement – où se sont exprimés le Colonel Crowe, commandant du Collège militaire royal de Kingston, et des officiers de l'état-major local de la milice – 50 étudiants du premier cycle se sont enrôlés[12]. Le ministère de la Milice a fourni a chacun une casquette, une veste, un pardessus et des bandes molletières kaki, des culottes de velours côtelé, un fusil Ross Mark II, une baïonnette et une ceinture. Le corps-école d'officiers de l'Université McGill a pris forme à l'automne 1912, sous les ordres du Capitaine V.I. Smart du 5e Royal Highlanders, qui enseignait le génie militaire à McGill. Il comptait alors deux compagnies dotées de 59 militaires de tous les grades qui assistaient à des cours et participaient à des séances de drill régulières. La maison Joseph, qui occupait alors l'emplacement de l'actuelle bibliothèque McLennan de McGill, en est devenue le manège militaire. Le Colonel Jeffrey Burland, du Victoria Rifles, a accepté le poste de colonel honoraire, et le chancelier de McGill, Lord Strathcona, a versé 100 000 $ pour équiper le nouveau quartier général du COTC afin qu'il puisse remplir son rôle militaire[13].

Horace Brown/Bibliothèques et Archives Canada/PA-107281

Le Colonel Sam Hughes au camp embryonnaire de Valcartier, le 13 septembre 1914.

L'entreprise d'instruction d'officiers de l'Université McGill se voulait fièrement britannique, tant par son inspiration que par son affiliation. Les jeunes hommes qui s'enrôlaient dans le nouveau corps-école de McGill se voyaient promettre une commission de sous-lieutenant dans l'armée britannique après trois ans d'instruction, et un grade de lieutenant à part entière après la quatrième année. Ottawa a approuvé la constitution du Corps-école d'officiers canadiens (COTC) et autorisé l'Université McGill à en former le premier contingent. L'Université Laval, qui fournissait depuis longtemps des officiers au régiment local, le 9e bataillon des Voltigeurs, lui a emboîté le pas. Bien qu'elle ait hébergé la Canadian Defence League, l'Université de Toronto s'est désistée du COTC quand ses dirigeants ont pris connaissance des coûts que cela aurait entraînés. Maurice Hutton, le principal du University College qui avait proclamé qu'il était impossible d'être trop militariste, mais dangereusement facile de l'être trop peu, a dû expliquer à la presse que les étudiants de l'Université de Toronto n'avaient pas assez de temps libre pour se consacrer à l'instruction militaire[14]. En 1912, le Canada sombrait dans une profonde récession. Même la promesse d'un don de 500 000 $ de la famille Leonard ne suffisait pas à convaincre les dirigeants de l'Université Queen's de se joindre au COTC. Finalement, au printemps 1914, la CDL a succombé aux éternelles divisions internes et au manque de fonds. Paradoxalement, le plus grand mouvement militariste du Canada s'est ainsi essoufflé quelques mois à peine avant le début de la Grande Guerre.

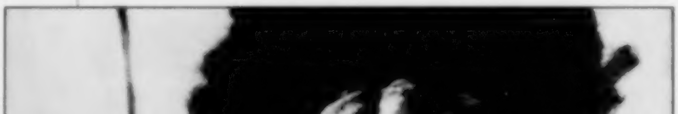
La Grande Guerre

Le COTC de McGill a bien failli connaître le même sort que la CDL. En effet, après le début de la Grande Guerre, le ministère de la Guerre a annulé ses programmes de corps-écoles d'officiers, car il avait besoin de ses officiers d'état-major et de ses instructeurs pour la Force expéditionnaire britannique (BEF). De l'autre côté de l'Atlantique, le contingent McGill a été laissé à lui-même. Un flot d'officiers de milice s'est déversé sur le camp de mobilisation de Valcartier. Pour le ministre Sam Hughes et ses partenaires qui s'efforçaient de former un contingent divisionnaire de 20 000 militaires à partir d'un bassin de 35 000 volontaires, il était difficile d'imaginer qu'il y aurait un jour une pénurie d'officiers. La situation n'a changé qu'en 1915-1916, quand sir Robert Borden s'est engagé à ce que le Canada crée une armée destinée à servir outre-mer. Cette force, qui devait compter un quart de million de militaires, puis un demi-million, devait être constituée à partir d'une milice qui réunissait en temps de paix moins de 60 000 militaires de tous les grades, issus d'une population totale d'à peine huit millions d'habitants.

En 1913, un donateur patriotique a envoyé au bataillon de McGill 500 paires de raquettes. Le COTC de McGill a ainsi pu se vanter d'être le premier corps-école d'officiers capable de manœuvrer dans la neige, mais l'hiver 1914 a été presque sans neige à Montréal. Cependant, le nouveau Montreal High School, en face de McGill sur l'avenue University, a construit un champ de tir que le contingent du COTC de l'Université *pouvait* utiliser. Le grand magasin de Henry Morgan a offert un entrepôt au COTC sur la côte du Beaver Hall pour les mêmes fins[15]. Désormais incertains que l'instruction au corps-école d'officiers pourrait encore leur donner accès à une commission, les élèves-officiers de McGill s'entraînaient au drill, recrutaient des centaines de camarades étudiants, s'exerçaient au tir et lisaient les nouvelles de la guerre.

Un intérêt tardif pour la défense du territoire canadien, peut-être contre les Allemands, voire les Fenians qui rôdaient dans la république voisine, a donné naissance à un mouvement officieux de garde nationale, fondé sur des obligations non précisées, à Montréal et à Toronto. Certaines femmes aventurières ont décidé qu'il était de leur devoir d'apprendre à tirer. Les hommes inscrits aux études du premier cycle à McGill ont été faciles à convaincre, que ce soit par l'exemple, l'intimidation ou l'orgueil, à devenir les guerriers du XXe siècle naissant. Ils ont donc appris à « mettre l'arme à l'épaule » et à « former des groupes de quatre » dans les rangs du COTC. William Peterson, le principal de McGill, étant en Angleterre quand la guerre a été déclenchée, des membres influents de l'association des anciens de l'Université, la Société des diplômés – J.C. Kemp, Paul F. Sise, Allan Magee, George McDonald, Gregor Barclay et Percival Molson – ont pris l'initiative d'organiser le bataillon provisoire de McGill en puisant parmi les étudiants, les diplômés, les professeurs et même des citoyens sans aucun lien avec l'Université. Le Major Auckland Geddes a accepté avec enthousiasme le commandement du bataillon, qu'il a assumé jusqu'à la mi-octobre, quand il a été convoqué en Angleterre pour y devenir officier d'infanterie[16]. Son successeur au bataillon de McGill a été le Lieutenant-colonel Robert Starke, du régiment Victoria Rifles de Montréal, qui a tôt fait de céder sa place à Allan A. Magee, avocat formé en Ontario et chef d'entreprise, qui figurait parmi les premiers officiers issus du corps-école.

Geddes a imposé la rigueur qu'il fallait à l'instruction du bataillon de McGill. Les samedis étaient consacrés à une randonnée sur le mont Royal et à une traversée de Westmount au pas de gymnastique. La participation au drill est devenue obligatoire les jours de semaine. Ce nouveau régime a vite chassé des rangs les vieux professeurs et les industriels corpulents désireux d'afficher leur patriotisme. On a assuré les membres âgés, essoufflés, qu'ils serviraient mieux le bataillon depuis



Sir Robert Borden

Sir William Orpen/Collection Sir William Orpen/Bibliothèques et Archives Canada/N° d'entrée 1991-76-1

les trottoirs, par leurs applaudissements. Par contre, seuls la maladie et le deuil étaient des motifs jugés acceptables pour se faire dispenser du drill et, comme c'était le cas pour les étudiants qui faisaient l'école buissonnière, les membres qui s'absentaient devaient, entre autres, s'expliquer en personne à leur doyen. Frank Adams, doyen des sciences pratiques (ou du génie), et M. Walton, doyen des arts, étaient soldats dans le régiment de McGill. Le 1er octobre 1914, le prince Arthur, duc de Connaught et gouverneur général, a inspecté l'unité et incité ses organisateurs à former des officiers pour toutes les unités de génie et de médecine que pourrait exiger « le lord de la Guerre de l'Empire », Lord Kitchener. Rappelé chez lui en Angleterre pour remplir ses obligations militaires comme « territorial », Geddes a cédé le commandement au Lieutenant-colonel Allan A. Magee. Par suite d'une visite en novembre, le ministre de la Milice, le désormais *sir* Sam Hughes, a tenté d'éclaircir la question du statut de l'unité de McGill, en déclarant que le bataillon de McGill était désormais une unité du COTC comptant huit compagnies et forte de mille membres. Une date butoir a été fixée pour que les militaires désirant se qualifier en vue d'une commission d'officier canadienne communiquent leurs intentions[17].

Peu de temps après, le contingent a connu sa première perte. Le footballeur John Abbott, lieutenant au corps-école d'officiers, a perdu la vie des suites d'un accident sportif dont les conséquences ont été aggravées par une septicémie aiguë attribuée à son dévouement à l'entraînement militaire. Un peloton de tir a salué son inhumation au cimetière protestant de Montréal.

Le journal étudiant de McGill, *The Daily*, allait acquérir plus tard la réputation de bastion du pacifisme radical, mais il était un fervent partisan du COTC pendant la guerre. Il dénonçait les « lâches » qui refusaient de s'enrôler ou qui se désistaient du drill. McGill, à son avis, jouait un rôle sur la scène internationale. Le 3 novembre 1914, le *Daily* déplorait que, malgré les 925 membres que comptait le bataillon de McGill, son défilé le plus imposant n'en avait rassemblé que 412, « ... une performance médiocre et démoralisante pour ceux qui consacrent leur temps à l'instruction des hommes »[18]. Qui plus est, on se demandait si les militaires de McGill allaient un jour avoir la chance de combattre et de tomber au champ d'honneur. « Notre université doit-elle rester inerte, demandait le *Daily*, pendant que l'avenir de tous ses idéaux de liberté et de progrès se décide par les armes? Ne peut-elle pas lutter pour la liberté? Compte-t-elle pour quelque chose? Peut-on dire qu'une année, qu'un lieu, qu'une cohorte, que l'avenir d'une seule personne ont la moindre importance quand tout ce que nous avons et tout ce que nous sommes est en péril? » (*The Daily*, 1er octobre 1914). Même si Sam Hughes avait eu la prudence de rappeler au public que le COTC à proprement parler ne pourrait pas participer à la guerre, le *Daily* exigeait qu'une « unité quelconque de l'Université McGill prenne sa place sur la ligne de bataille »[19].

La première solution adoptée a consisté à lever une compagnie qui, sous les ordres du Capitaine Gregor Barclay, ferait partie du 38e Bataillon d'Ottawa qu'était en train de constituer un ancien de l'Université McGill, le Lieutenant-colonel C.M. Edwards. Les volontaires étaient toutefois rares, car le *Daily*, malgré sa ferveur patriotique, prévenait les intéressés que se joindre au 38e les condamnerait à finir leur carrière d'universitaire avec un salaire de soldat et ruinerait leur statut social[21]. Une meilleure solution s'est rapidement présentée. En effet, les réservistes de l'armée britannique qui vivaient au Canada au moment du déclenchement de la guerre ont été dispensés du devoir de rejoindre leur ancienne unité s'ils se

Why Don't They Come?... MCG 19880262-001, © Musée canadien de la guerre

joignaient à une unité spéciale du Corps expéditionnaire canadien (CEC), appelée Princess Patricia's Canadian Light Infantry (PPCLI) en l'honneur de la fille du gouverneur général. Compte tenu de la rémunération avantageuse – un shilling par jour pour un soldat britannique et quatre fois cela pour un Canadien (1,10 $ par jour), un millier de réservistes britanniques déjà formés s'est laissé tenter. Dès le mois de décembre 1914, le régiment PPCLI était dans les tranchées. En avril 1915, le Canada avait déjà perdu 6000 hommes à l'artillerie et aux gaz allemands à Ypres, et le PPCLI avait lui aussi subi des pertes colossales. Une unité d'élite pouvait-elle s'attendre à autre chose? Mais comment pourrait-elle renouveler ses rangs? Les étudiants de l'université, déjà membres de l'élite sociale, sont devenus des remplaçants opportuns. Des membres du COTC, partout au Canada, ont été recrutés dans les compagnies universitaires et dépêchés pour grossir les rangs du PPCLI. La deuxième de cinq compagnies était essentiellement formée d'étudiants de McGill et commandée par l'un d'eux, le Capitaine Percival Molson. Le prestige de Molson et du PPCLI semble être venu à bout de la réticence que certains éprouvaient à participer à la guerre comme simple soldat[21]. La compagnie s'est jointe au PPCLI peu de temps avant la défense héroïque du régiment à Hooge, en juin 1916. Les pertes parmi les Montréalais ont été lourdes[23].

À l'instar de celles des autres universités, la faculté de médecine de McGill a mis sur pied des services de santé, dont le 3e Hôpital général canadien. L'hôpital Royal Victoria, affilié à McGill, a recruté la plupart des infirmières militaires. Le 3e Hôpital général canadien a aussi attiré le poétique professeur John McCrae, ancien combattant de la Guerre des Boers, qui occupait auparavant un poste de médecin d'unité.

L'envoi d'universitaires au PPCLI était un aussi grand gaspillage de main-d'œuvre spécialisée que le PPCLI proprement dit. Les bataillons du Premier contingent, pas encore aguerris, avaient un urgent besoin de soldats formés et de dirigeants très motivés. En 1915, l'organisation du CEC a pris une ampleur sans précédent. Au début de l'année 1916, on était passé des 18 bataillons d'origine, présents à Valcartier, à 270 bataillons ayant besoin chacun d'au moins 30 officiers, sans compter les batteries d'artillerie, les compagnies du génie et une foule de régiments montés de carabiniers. L'un des nouveaux bataillons, le 148e, commandé et organisé par le Colonel Magee, avait établi son quartier général dans l'ancienne école secondaire de la rue Peel. Il recrutait son effectif, surtout des anglophones de Montréal, essentiellement par l'intermédiaire de l'Université McGill. À cette fin, il avait installé partout sur le campus des affiches jaunes, montées d'un petit miroir, qui disaient « Cet homme est recherché par le 148e Bataillon » à celui dont le visage se reflétait dans le miroir. Comme la plupart des nouveaux bataillons du CEC, le 148e allait être fractionné pour fournir des renforts en Angleterre. Ses couleurs et ses traditions ont été confiées à l'Université. Le Colonel Magee, revenu de la guerre décoré de l'Ordre du Service distingué (OSD), s'est joint au Conseil des gouverneurs de McGill en 1939 et a conseillé le ministre de la Défense nationale dans le courant des années 1940[23].

Deux batteries d'artillerie de siège ont également recruté leurs membres à McGill – la 7e en 1916 et la 10e en 1917 –, car l'expertise de McGill en mathématiques, semblait-il, était une nécessité professionnelle pour les officiers d'artillerie lourde. Sans doute le survivant le mieux connu, le Sergent Brooke Claxton, s'est illustré dans l'exercice du droit et de la politique, entre autres en qualité de ministre de la Défense nationale sous Louis Saint-Laurent, puis à titre de président fondateur du Conseil des Arts du Canada. Vers la fin de 1918, trop tard pour la guerre, Ottawa a constitué un « bataillon blindé universitaire », auquel McGill a fourni 26 officiers et 186 militaires du rang[24].

VAD Nursing Members MCG 19920143-009, © Musée canadien de la guerre

Même si la majorité des membres du COTC provenait des facultés des arts, des sciences et du génie, presque toute la collectivité de McGill a répondu à l'appel de l'effort de guerre. Les femmes qui savaient conduire ont proposé de conduire les ambulances et de remplacer les chauffeurs, essentiellement des hommes, de sorte qu'ils puissent s'enrôler. D'autres ont étudié les premiers soins et se sont qualifiées pour le Détachement d'aide volontaire. Helen Reid, l'une des premières diplômées de McGill, est devenue la figure de proue de la section montréalaise du Fonds patriotique canadien, un organisme caritatif créé afin de lever des fonds pour les familles de soldats, qui étaient souvent laissées dans le besoin pendant que le ministère de la Milice s'occupait des papiers à remplir pour leur attribuer une indemnité d'absence du foyer[25].

Au total, selon l'historien officiel de l'Université McGill, Stanley Frost, plus de 3000 étudiants et anciens de McGill ont servi à la guerre; de ce nombre, 383, ou 12 pour cent, ont péri[26]. En dépit de la présence du corps-école d'officiers, la plupart des étudiants de McGill ont commencé dans le rang. En 1917, le Corps-école d'officiers canadiens dotait la majorité de ses postes d'officiers à même ses propres hommes de troupe, l'expérience au combat et le leadership éprouvé étant des garanties plus sûres que la signature d'un colonel de milice approuvant l'attribution d'une commission au fils d'un ami. Deux membres de la collectivité universitaire de McGill, le Capitaine F.A.C. Scrimger et le Soldat Fred Fisher, ont mérité la Croix de Victoria. Le Colonel John McCrae, mort de pneumonie en 1918, nous a laissé le poème le plus connu du Canada : *Au Champ d'honneur*.

La guerre a coûté au Canada approximativement 65 000 jeunes vies, et a laissé des séquelles physiques et psychologiques à un nombre équivalent de militaires. À cela s'ajoutent environ 30 000 veuves et orphelins. Le Canada était profondément divisé et gravement endetté, mais il n'était guéri qu'en partie seulement de la croyance que son premier devoir consistait à protéger l'Empire britannique. Le coût énorme et inattendu de la guerre, en plus de ses bien maigres résultats, a désintéressé la plupart des Canadiens de l'idéal de sécurité collective que proposait la Société des Nations.

L'entre-deux-guerres

Malgré sa production d'officiers restreinte en temps de guerre, le COTC de McGill a repris ses activités en 1920 pour fournir des officiers aux trois armées d'après-guerre du Canada. Cette année-là, la Conférence des universités canadiennes a été le théâtre d'une allocution du Colonel Magee, au cours de laquelle il a affirmé avec conviction que les officiers sortis du rang n'avaient ni la bonne éducation, ni l'énergie intellectuelle des étudiants universitaires. Les corps-écoles d'officiers en milieu universitaire, a-t-il insisté, devaient faire partie de l'avenir du Canada. Les éventuels officiers d'infanterie et de cavalerie, à son avis, étaient ceux qui avaient le plus besoin d'instruction. Comme les étudiants en arts avaient l'horaire de cours le moins chargé, ils étaient des candidats tout indiqués. Les ingénieurs et les médecins faisaient toutefois exception. Au sujet de ses collègues avocats, le Colonel Magee a gardé le silence[27].

Allons-y... CANADIENS!, MCG 20020029-021, © Musée canadien de la guerre

Après la guerre, l'ardent militarisme qui avait donné naissance au COTC s'était essentiellement éteint. Nommé en 1919 pour succéder à Peterson, en raison de ses services à l'Empire pendant la guerre, Auckland Geddes a plutôt choisi de demeurer au sein du gouvernement d'après-guerre de Lloyd George et de devenir ambassadeur de Grande-Bretagne à Washington. Il a vite été remplacé par un héros de guerre encore plus connu, le Lieutenant-général sir Arthur Currie, dont le prestige comme commandant du Corps expéditionnaire canadien compensait l'absence de diplôme universitaire. Les anciens combattants ont rempli les salles de cours de McGill, et Currie s'est engagé à mémoriser le nom de tous les étudiants. S'il n'hésitait pas à faire valoir son autorité quand les riches membres du Conseil de McGill tentaient de l'intimider, Currie a remporté moins de succès quand est venu le temps d'amener les gouvernements d'après-guerre à honorer l'engagement, pris en temps de guerre, de verser 100 000 $ pour construire un manège militaire et une salle d'exercices à l'intention du COTC de McGill[25].

En dépit de l'appel passionné du Colonel Magee, les contingents du COTC, comme la plupart des forces armées du Canada entre les deux guerres, ont connu leur lot d'apathie et d'humiliation. La plupart des commissions dans la milice étaient dénuées de prestige, et l'instruction était répétitive et ennuyante – et elle devait être bon marché. Les membres du COTC s'entraînaient dans des sous-sols de McGill ou au mont Saint-Bruno, et passaient leurs étés dans des tentes à Farnham ou au mont Saint-Bruno. Un membre de l'entre-deux-guerres, Ben Mendelsohn, se souvient d'avoir rejoint le COTC en 1934, son père étant convaincu que l'Allemagne provoquerait une autre guerre et qu'il serait utile de connaître la chose militaire. En mai 1939, Mendelsohn a décroché un emploi, quitté McGill et le COTC, et inscrit son nom à la réserve des officiers à titre de lieutenant[26]. Le 10 septembre 1939, jour où le Canada a déclaré la guerre à l'Allemagne, le contingent de McGill ne comptait que 39 membres.

La Seconde Guerre mondiale

On considère généralement que le Canada était beaucoup moins préparé pour la Deuxième Guerre mondiale qu'il ne l'avait été pour la Première. Son principal atout résidait dans ses faits d'armes et les milliers d'anciens combattants d'âge moyen qui en avaient été responsables. Le principal Douglas, un Américain, a remis sa démission la veille de la guerre, et l'Université souffrait de l'absence d'un leadership à l'image de celui qu'exerçait le principal Peterson en 1914. Le 12 septembre 1939, le contingent de McGill comptait à peine 85 membres. Le Colonel A.A. Magee en a assumé le commandement à titre intérimaire et a tôt fait d'intimer les anciens officiers du CEC et les anciens élèves-officiers du CMR à planifier des cours à l'intention des instructeurs. L'effectif de l'établissement a été établi, comme en 1914, à un millier d'élèves-officiers, auxquels s'ajoutaient 150 autres du campus du Collège Macdonald, dans l'ouest de l'île de Montréal, où McGill avait établi ses facultés d'agriculture, d'éducation et de sciences domestiques. La construction du gymnase Sir Arthur Currie Memorial, le gymnase et la salle d'exercices que McGill espérait de longue date, a commencé à l'automne. Les démarches de Magee ont abouti à l'instauration d'un cours de maniement de la mitrailleuse offert

Yousuf Karsh Bibliothèques et Archives Canada PA-034104

Le Général A.G.L. McNaughton, officier général chargé du commandement de la 1re Division du Canada en 1939.

par le Royal Canadian Hussars (Montreal) dans son propre manège militaire. Le commandant du régiment des Hussars, le Colonel W.C. Nicholson, s'enorgueillissait du fait que 30 anciens combattants avaient troqué leur complet pour de vieux vêtements afin de réacquérir d'anciennes habiletés. « Cela fait chaud au cœur de les voir à l'œuvre », déclarait-il au *Montreal Herald*. « Ils débordent d'enthousiasme et ont hâte d'en découdre sur le champ de bataille. La vitesse à laquelle ils retrouvent leur aise est remarquable, compte tenu de tout le temps où ils n'ont pas touché à une mitrailleuse[30]. » L'échevin de Montréal J. Alex Edmison a annoncé que les diplômés de l'Université Queen's pourraient constituer un peloton du COTC de McGill s'ils s'enrôlaient en assez grand nombre[31].

Le très honorable W.L. Mackenzie King et le Général A.G.L McNaughton en compagnie d'officiers du 1er Régiment d'artillerie moyenne de l'Artillerie royale canadienne, le 26 août 1941.

Ministère de la Défense nationale du Canada/Bibliothèques et Archives Canada/ PA-142430

Déjà, au mois d'octobre, 700 personnes s'étaient enrôlées, soit 395 diplômés et 305 étudiants du premier cycle. Comme en 1914, l'effectif officiel était limité au nombre de 1000, que le Collège Macdonald venait compléter par un contingent de 150 membres. À la fin de l'année 1939, il avait pourtant grimpé à 1175 membres, la dure réalité de la guerre faisant son chemin dans la conscience collective. Le 13 septembre, par exemple, l'équipe de football de McGill a interrompu son entraînement pour permettre à certains équipiers de s'exercer au drill. Le 26 septembre, toute l'équipe avait convenu de participer au drill. En novembre, la Société des diplômés de McGill a dépensé 1200 $ pour remplacer les uniformes quelque peu usés de la fanfare de l'Université par de tout nouveaux uniformes composés d'une chemise et d'un pantalon blancs, d'une cape et d'un chapeau rouges, une tenue « ... élégante sans être criarde, et convenant à toutes les conditions météo », assurait la Société à ses membres. Elle a ensuite invité les membres de la fanfare à se joindre au COTC en masse. Ces derniers ont accepté les uniformes, mais poliment refusé de s'enrôler[32]. Le 4 novembre, le COTC était bien en vue au Stade Percival-Molson, quand les footballeurs de McGill ont défait leurs adversaires de l'Université Queen's. À la fin du match, le COTC s'est rassemblé et a défilé sur le terrain, avant d'être passé en revue par un ancien professeur distingué de McGill, le Major-général A.G.L. McNaughton, désigné pour commander des soldats canadiens outre-mer. En novembre, le *Montreal Star* racontait que 400 élèves-officiers de McGill, dont une centaine du campus Macdonald, s'étaient « ...pratiquement sentis mal lors d'une démonstration de camouflage et d'utilisation de gaz lacrymogènes » au cours d'un exercice tactique organisé par les Royal Canadian Dragoons, près de leur caserne de Saint-Jean. Un peloton des Dragoons, caché dans la forêt, a fait la démonstration de ses techniques de campagne devant des journalistes et des élèves-officiers du COTC ébahis[33].

Dès le départ, on s'attendait à ce que les COTC établis sur les campus du Canada forment des officiers, et pas seulement des recrues. Le message livré par le Colonel Magee en 1920, qui voulait que les officiers issus du rang n'avaient ni la bonne éducation ni l'énergie intellectuelle qu'exigeait leur rôle, avait de toute évidence été accepté par le quartier général de la milice. Dans le but de se doter des installations dont elle avait besoin, l'Université McGill avait utilisé le décès du principal Currie, en 1933, comme prétexte pour recueillir des fonds afin de construire le manège militaire et le gymnase dont elle avait besoin depuis longtemps, de même qu'un monument commémoratif fonctionnel à la mémoire des militaires de l'Université morts à la guerre. La construction a commencé à l'automne 1939, mais comme l'économie de guerre succédait à celle de la Dépression, le coût estimatif de la structure, établi initialement à 280 000 $, a grimpé à 294 000 $. Lady Strathcona avait promis 100 000 $ pour la construction de l'édifice, et la Société des diplômés de McGill s'était engagée à verser 175 000 $. Les coûts partant à la hausse, les diplômés ont discrètement porté leur contribution à 189 000 $. De leur côté, les entrepreneurs avaient promis d'accélérer les travaux. À son inauguration, le gymnase Currie était le manège militaire qui comportait la plus grande salle d'exercices à Montréal. À la fin de la première année de la guerre, le nouveau principal de McGill, M. Cyril James, Ph.D., passait en revue le COTC matin et soir. Le Colonel Magee commandait à la fois les contingents de jour et de soir. Les entrepreneurs avaient dû installer temporairement des planches brutes au sol, en attendant que le plancher soit prêt.

Pour le cas où le COTC de McGill devrait fournir des spécialistes universitaires aux différentes branches de l'armée, Magee a organisé le COTC de 1939 en huit compagnies, en constituant des pelotons et des sections distincts pour les militaires convoitant une commission d'officier dans l'infanterie, l'artillerie, le génie, les services de santé, l'arpentage, la force aérienne, et même la cavalerie et les blindés. Les élèves-officiers d'artillerie ont déménagé au manège de la rue Craig, où un régiment d'artillerie de la milice pouvait faire la démonstration de son équipement et de ses techniques[34]. Le Programme d'entraînement aérien du Commonwealth britannique, mieux connu sous le sigle PEACB, a invité McGill à proposer aux professeurs et aux étudiants spécialisés en mathématiques et en physique de former les futurs navigateurs. Les volontaires provenaient pour la moitié du COTC. Cinquante pour cent d'entre eux n'avaient pas servi, mais tous détenaient un diplôme spécialisé en mathématiques et en physique[35].

Au mois de juin 1940, le souvenir des réussites de la Grande Guerre a cédé la place aux appréhensions concernant la défaite imminente de la Grande-Bretagne, le mot « blitzkrieg » étant venu enrichir le vocabulaire de tout un chacun. William Lyon Mackenzie King, premier ministre libéral, a téléphoné au président américain Franklin Delano Roosevelt et, comme l'a confirmé un communiqué de presse publié à

Photo du Centre d'imagerie interarmées des FC ZS8-IMG0006

Le Sous-lieutenant Ray Hache, du Corps-école d'officiers canadiens, observe un membre du 4ᵉ Atelier de campagne, du Corps royal canadien des ingénieurs électriciens et mécaniciens, réparer une moto en juin 1960.

Ogdensburg (New York) le 17 août 1940, a redéfini la position du Canada, qui est passé de la protection de la Grande-Bretagne à une dépendance nerveuse à l'égard de l'empire américain. La *Loi sur la mobilisation des ressources nationales* (LMRN) a instauré la conscription aux fins de la défense territoriale. Si l'on pouvait contraindre les jeunes Canadiens-français à servir, la même chose devait s'appliquer aux étudiants de sexe masculin inscrits au premier cycle à McGill et qui répondaient aux critères de santé, à moins qu'ils soient occupés à acquérir des compétences utiles à l'effort de guerre. Le COTC a donc perdu son caractère facultatif, et les membres de la fanfare n'avaient plus le choix de s'enrôler. Le gymnase Currie a enfin été achevé, avec sa salle commémorative où, assurait-on aux parents des étudiants tombés au combat, les victimes de la guerre ne seraient jamais oubliées. Pendant ce temps, la Deuxième Guerre faisait de plus en plus de victimes. Les étudiants de sexe masculin ne pouvaient rester à l'Université que s'ils fréquentaient le COTC et suivaient des cours approuvés. Quarante objecteurs de conscience qui ont protesté ont été menacés d'expulsion, à l'insistance du Conseil des gouverneurs de McGill. Deux récalcitrants ont finalement été suspendus. Plus tard, quand on a ajouté à la LMRN la possibilité d'un service de remplacement, les deux étudiants en question ont été prudemment réintégrés[16].

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le COTC de McGill, commandé par le Lieutenant-colonel J.M. Morris, avait formé 7000 militaires, dont 5568 s'étaient portés volontaires pour servir outre-mer. De ce nombre, 298 sont morts ou ont été tués (davantage dans l'Aviation royale du Canada [ARC] que dans l'Armée de terre) et 627 ont été décorés pour leurs services.

La guerre froide

Les célébrations de l'après-guerre ont été brèves. Le gouvernement d'Ottawa a démobilisé tous les soldats qu'il pouvait, et McGill a pris le contrôle de l'ancienne base de l'ARC à Saint-Jean pour offrir des programmes professionnels à la vague des militaires qui revenaient au pays. L'organisation militaire du Canada est revenue essentiellement au même niveau qu'en 1939 – une force régulière modeste composée de marins, de soldats et d'aviateurs, à laquelle s'ajoutaient une réserve de marins volontaires peuplant des « frégates de pierre » partout au Canada, une armée de réserve semi-formée, largement dépourvue d'équipement, et une force aérienne auxiliaire organisée et équipée pour faire tout ce que la force régulière pouvait lui demander. Les programmes d'instruction d'officiers actifs en temps de guerre sont devenus caducs. En 1946, les forces armées disposaient d'un COTC à peine révisé, de Divisions universitaires d'instruction navale (DUIN) et d'un Programme universitaire d'entraînement aérien (Réserve) qui laissaient croire que presque tous les officiers de la force régulière et de la force de réserve proviendraient des universités. Les aspirants officiers recevraient la plus grande partie de leur instruction au cours de deux camps d'été successifs de quatre mois organisés par leur service ou leur branche d'appartenance. Pendant l'année universitaire, ils consacreraient une soirée par semaine au drill et à des cours magistraux.

Le COTC de temps de guerre de l'Université McGill a été démantelé officiellement en 1946. Tous les officiers qui y travaillaient et y étudiaient ont été rayés de l'effectif. Les entrepôts ont été vidés et l'équipement retourné. Le COTC renouvelé était appelé à servir exclusivement l'Armée de terre. Le cadre du COTC de McGill en temps de paix comprenait un lieutenant-colonel et son adjoint, trois majors comme instructeurs et un capitaine, issu de la Force active, à titre d'officier d'état-major résident. Les autres services ont fourni un soutien en personnel comparable pour leur contingent d'élèves-officiers.

L'inscription au nouveau COTC a commencé vers la fin de l'été 1946. Deux cents personnes ont posé leur candidature, mais seules 101 ont été acceptées, en raison des quotas serrés imposés par les branches. Le Corps des services de santé comptait 17 élèves-officiers, l'infanterie seulement 11, et 5 ont choisi le domaine des transmissions. Les deux tiers des inscrits étaient des anciens combattants. Ottawa a décidé d'exiger, comme dans les provinces à l'ouest de la rivière Outaouais, que les candidats possèdent un diplôme d'études secondaires, en plus de répondre aux normes de l'université et de recevoir jusqu'à 40 heures d'instruction militaire par semestre. Cette décision a été particulièrement préjudiciable à l'Université McGill et aux autres universités du Québec et des Maritimes.

Les élèves-officiers étaient tenus de faire preuve de « camaraderie », probablement en fréquentant le mess des officiers du COTC de McGill, établi dans le gymnase Currie au cours de la guerre et jugé essentiel à l'instruction des officiers. Le mess est resté actif en temps de paix. Les anciens et les nouveaux officiers du COTC y trouvaient ce qui était, dans les faits, un bar logeant sur le campus. Il en allait de même des dirigeants de l'Université qui se joignaient à la 3946-XO Association, gérée par le Major E.L. Greenwood.

Les activités, la gestion et les assemblées générales annuelles du mess des officiers de McGill dominent les archives d'après-guerre du contingent. Une ample correspondance atteste de la réticence du ministère de la Défense nationale (MDN) à rembourser à McGill les coûts liés aux locaux du mess. Peter Rehak, distingué journaliste ayant étudié à McGill, doit sa présence dans les archives du COTC de McGill à une photographie prise durant un dîner au mess et portant la légende suivante : « … juste avant que Rehak ne tombe à la renverse ». L'idée d'établir un mess avait été inconcevable à l'époque plus puritaine de sir Sam Hughes, et encore impensable avant la guerre. À présent, le mess était un élément incontournable de la vie

militaire à McGill : on y tenait des cocktails, des dîners et un bal régimentaire annuel. En retour, et non sans réserves, le MDN louait de l'Université les installations du gymnase Currie[37]. Les membres du COTC devaient toutefois respecter les ordonnances royales, qui interdisaient que l'on fasse payer aux invités leurs propres consommations. L'hôte devait donc défrayer les personnes qu'il invitait au mess. Si ce dernier était prêté à une autre organisation, les membres du COTC en étaient rigoureusement exclus. Bien qu'on ait fait appel à un comité de dames pour renouveler le mess et son mobilier, le mess est demeuré un club exclusivement masculin jusqu'aux années 1950, quand l'ARC, bientôt suivie des autres services, a commencé petit à petit à accepter des femmes parmi ses officiers. Le mess du gymnase Currie hébergeait également une bibliothèque militaire, où les élèves-officiers du COTC pouvaient emprunter des brochures et des textes militaires les soirs de défilé.

L'instruction estivale rapportait pendant trois mois aux membres du COTC l'équivalent d'un salaire de sous-lieutenant[38]. Si l'on ajoutait à cela les 16 jours rémunérés en hiver, cela permettait à un étudiant vivant simplement de payer ses droits de scolarité et ses frais de subsistance pendant toute l'année suivante. Après deux années d'instruction, un élève-officier pouvait se qualifier pour le grade d'officier le moins élevé. Après le début de la guerre froide, tandis que le Canada conservait une brigade de première ligne en Europe, certains élèves-officiers ont eu le privilège de passer une troisième année d'études outre-mer au sein d'une unité de la branche de leur choix, où ils ont pu participer à des manœuvres plus réalistes et faire du tourisme en Europe de l'Ouest. Parmi les préoccupations qui l'occupaient après 1945, signalons que le COTC de McGill cherchait à récupérer ses fonds régimentaires du MDN, qui se les était appropriés dans le cadre de la réorganisation de 1946 et en reversait une partie à l'Université pour l'entretien des monuments aux morts de la guerre sur ses deux campus. Le solde des fonds accumulés (41 560 $ en 1949) était conservé en fiducie « … pour être utilisé dans l'intérêt ou à l'avantage du contingent de l'Université McGill, du COTC ou de ses successeurs[39] ».

La guerre froide qui se prolongeait justifiait le maintien du COTC et des corps semblables, mais les officiers d'état-major n'avaient pas besoin de regarder très loin pour remarquer l'apathie et l'indifférence aux détails de l'administration interne. Prenons pour exemple le programme d'activités sportives organisé pour les unités de réserve de Montréal. Il a été difficile de trouver des joueurs de baseball au sein d'une unité dont les membres se déployaient partout au Canada durant les mois d'été. L'équipe de tir a toutefois été plus compétitive, même si le niveau d'habileté des participants était variable. Le vénérable COTC était loin d'être le plus grand des trois contingents participants : en 1956, par exemple, on pouvait compter sur les photographies de groupe 48 représentants du COTC, 49 membres de la DUIN et 135 officiers et élèves-officiers d'aviation dans le Programme universitaire d'entraînement aérien (Réserve) du Commandant d'escadre C.D. Solin[40].

Démantèlement en 1968

Le 1er mai 1968, tous les programmes canadiens d'instruction d'officiers en milieu universitaire ont été abolis. Le Lieutenant-colonel W.E. Haviland, dernier commandant du COTC de McGill, a maintenu que la décision n'avait aucun lien avec le programme controversé du gouvernement, qui consistait à réunir les trois forces armées, mais il était d'avis que l'économie qu'elle représentait était plus facile à réaliser maintenant que les trois éléments étaient unifiés. Elle n'était pas non plus attribuable, comme d'aucuns le prétendaient à l'époque, à

Photo du Centre d'imagerie interarmées des FC 268-IMG0036

Le Sous-lieutenant Merchant, du Corps-école d'officiers canadiens, affecté en Europe au sein du 1er Bataillon, The Black Watch (Royal Highland Regiment of Canada), dirige une patrouille près d'un moulin à vent allemand en juillet 1960.

Pierre Elliott Trudeau, car ce dernier avait été choisi comme chef du parti libéral et premier ministre du Canada un mois après qu'elle avait été prise. Il ne fait aucun doute, bien entendu, que Trudeau y avait donné son assentiment. Compte tenu du fait que le programme avait aidé tant d'étudiants à financer leurs études universitaires, l'absence de dissension, voire d'intérêt, a été quelque peu étonnante. Pour sa dernière apparition dans *Old McGill*, l'album de finissants de l'Université, le COTC avait rassemblé quatre officiers, un sergent-commis et seulement huit élèves-officiers. L'escadron du Programme universitaire d'entraînement aérien (Réserve) de McGill comptait 4 officiers et 18 élèves-officiers – dont une jeune femme souriante sur qui un jeune homme de la rangée du fond posait une main possessive[41]. La division d'instruction navale de McGill n'était même pas représentée dans l'album[42].

La réalisation d'économies était un important argument en faveur de l'unification des trois services canadiens. Or, l'unification a rappelé aux trois services autrefois indépendants que l'instruction d'officiers en milieu universitaire n'avait pas été particulièrement rentable, compte tenu du personnel et des installations qu'il fallait pour entretenir des contingents partout au Canada et donner des cours d'été spécialisés dans presque toutes les installations d'instruction des services et des branches. Dans le contexte du radicalisme étudiant et de la dissidence politique qui régnaient au nord comme au sud du 48e parallèle dans les années 1960, de nombreuses universités américaines avaient démantelé leur contingent d'instruction d'officiers de réserve, ou ROTC, afin de soustraire une cible aux militants des

campus. Le militarisme qui avait donné naissance au COTC de McGill en 1912 n'était plus qu'un lointain souvenir, tout comme l'esprit qui avait amené le *McGill Daily*, en 1915, à exiger qu'Ottawa s'empresse de donner aux étudiants un moyen de donner leur vie pour le roi et pour l'Empire. Ceux qui déploraient la fermeture du mess des officiers n'iraient pas jusqu'à manifester leur désaccord au portail Roddick de l'Université. Le 3 février 1968, 68 anciens combattants du COTC se sont réunis au gymnase Currie. Parmi eux se trouvaient quatre anciens de 1912, de même que le Brigadier J.A. De la Lanne, commissionné du rang pendant la Première Guerre mondiale et titulaire de la Croix de guerre avec agrafe. Ce dernier était devenu un comptable agréé prospère et avait joué le rôle de vice-capitaine adjudant dans l'armée canadienne au cours de la Deuxième Guerre[43]. Après 56 ans d'existence, le COTC de McGill était à présent relégué à l'histoire. La salle commémorative est rapidement tombée dans l'oubli et, le sol s'étant soulevé sous les portes, elle est même devenue inaccessible. En dépit de la rhétorique solennelle du souvenir, ainsi que du fonds fiduciaire commémoratif des volontaires du COTC, l'administration de McGill n'a pas jugé que les réparations étaient urgentes. Quelle qu'ait été sa mentalité dans les années 1940, l'Université a même laissé tomber les célébrations du jour du Souvenir jusqu'à ce que des étudiants organisent par eux-mêmes une cérémonie commémorative en 1994[44].

NOTES

1. Le présent article a vu le jour sous la forme d'une allocution du président de la James McGill Society, organisme voué à la préservation de l'histoire de l'Université McGill. Je souligne d'entrée de jeu l'assistance de Gordon Burr et du personnel du service des archives de McGill, ainsi que d'un bon nombre d'anciens membres du COTC et, plus particulièrement, le soutien des historiens de l'Université, Stanley Brice Frost, Ph.D., et Peter McNally, Ph.D.
2. À ce sujet, voir R.A. Preston, *Canada and "Imperial Defence"* (Toronto, University of Toronto Press, 1967), et Norman Penlington, *Canada and Imperialism* (Toronto, University of Toronto Press, 1965).
3. Au sujet du mouvement des cadets, voir Desmond Morton, « The Cadet Movement in the Moment of Canadian Militarism, 1900-1914 », dans *Revue d'études canadiennes*, vol. XIII, nº 2, p. 56-62.
4. James L. Hughes, « Drill in Schools », dans *The Canadian School Journal*, vol. I, nº 7, décembre 1877, p. 112.
5. Armand Lavergne, « National Defence as Viewed by French Canadians », dans *Proceedings of the Canadian Military Institute, 1909-10* (19 novembre 1910), p. 99.
6. Cette explication est avancée par le Colonel A.A. Magee, dans « Address to the Conference of Canadian Universities at Quebec », 18 mai 1920, p. 1-2.
7. Au sujet de Geddes, voir *Oxford Dictionary of National Biography* (Oxford, Oxford University Press, 2004) XXI, p. 693, et Stanley B. Frost, *McGill University: For the Advancement of Learning*, vol. II, p. 99 et 109.
8. Andrew Macphail, « Theory and Practice », dans *University Magazine*, XII, octobre 1913, p. 196.
9. Au sujet de la création de la Canadian Defence League, voir Morton, « The Cadet Movement », p. 62-63 et suivantes.
10. *Ibid.*, p. 62-63. Le don de Lord Strathcona a contribué à inspirer la création de la CDL à Toronto. Voir le périodique de cette dernière : *Canadian Defence*, vol. III, nº 7, janvier 1912.
11. Voir Desmond Morton, *Histoire militaire du Canada, Outremont, Athéna éditions, 2009, p. 145-146*. Le ministre de la Défense de Laurier, son cousin sir Frederick, a favorisé la sélection de Hughes malgré les importantes réserves du premier ministre. Sous les libéraux, Hughes a été promu au grade de colonel et a joué un rôle considérable dans le choix du fusil Ross, un fait que les libéraux ont très volontiers exploité quand les nombreux défauts de cette arme ont été rendus publics.
12. *McGill Daily*, 2 octobre 1939, p. 1.
13. *Old McGill*, vol. XVII, 1914, p. 194.
14. Entrevue avec Hutton dans le *Toronto Globe*, 12 décembre 1913.
15. *McGill Daily*, 10 janvier 1915.
16. En raison d'une grave chute de cheval survenue tôt dans sa carrière, Geddes n'avait guère le choix de se consacrer à des tâches d'état-major au quartier général de la BEF. Vers la fin de l'année 1916, David Lloyd George lui avait confié le système de service national de la Grande-Bretagne, après l'avoir pressé de servir comme député nouvellement élu, et *non* à titre de médecin. Geddes a profité de sa position pour prioriser les besoins en matière de main-d'œuvre des industries de la guerre et pour déplorer les lourdes pertes imposées par les généraux de l'armée britannique. Il est demeuré au sein du gouvernement jusqu'à ce que le Conseil des gouverneurs de McGill le désigne comme successeur du principal Peterson, épuisé. Geddes a insisté pour rester au cabinet de Lloyd George et est devenu ambassadeur de Grande-Bretagne à Washington. (*Oxford DNB*, vol. XXI, p. 693.)
17. *McGill Daily*, 4 novembre 1914. L'annonce de Hughes a provoqué une petite controverse, menée par le journal *pro-libéral Montreal Herald*. À l'époque, les Britanniques avaient remplacé les compagnies de milice de 50 hommes, qui pouvaient être huit par bataillon en temps de paix, par des compagnies à double effectif qui seraient au nombre de quatre par bataillon. Chaque organisation avait donc besoin d'un manuel de drill distinct. Le CEC d'origine avait déjà été réorganisé deux fois, avant même de quitter Valcartier. McGill avait-elle reçu les bons manuels? Le *Herald* anticipait un scandale, mais les dirigeants de McGill ont refusé de jouer le jeu.
18. *McGill Daily*, 6 novembre 1914.
19. *Ibid.*, 1er octobre 1914.
20. *Ibid.*, 4 février 1915.
21. Molson n'était pas que le descendant de l'éminente famille de brasseurs. Il avait aussi été un athlète et un étudiant remarquable pendant ses années à McGill. Tué par un obus d'artillerie allemand en 1917, il a légué à McGill la somme de 75 000 $ pour construire le stade de football dont elle avait bien besoin et qui porte toujours son nom aujourd'hui. Voir Frost, *McGill*, vol. II, p. 103.
22. Ils nous sont rappelés par Maurice Pope, un ingénieur formé à McGill qui servait outre-mer dans le CEC. Voir M.A. Pope, *Soldiers and Politicians: The Memoirs of Lt. Gen. Maurice A. Pope CB, MC* (Toronto, 1962).
23. Au sujet de Magee, voir *The Canadian Who's Who*, vol. XI, 1957, p. 688, et l'article nécrologique publié dans *McGill News*, automne 1961, p. 21.
24. Frost, *McGill*, vol. II, p. 99.
25. Au sujet de Reid et des difficultés des familles, voir Morton, *Fight or Pay: Soldiers' Families in the Great War* (Vancouver, University of British Columbia Press, 2004).
26. Frost, *McGill*, vol. II, p. 101.
27. Voir Lieutenant-colonel A.A. Magee, « Address to the Conference of Canadian Universities at Quebec City », 18 mai 1920, p. 1-10.
28. Voir Frost, *McGill*, vol. II, p. 123. Quand Ottawa a fini par émettre un refus sans équivoque, le reste des fonds amassés par l'Université pour construire un gymnase avait déjà été dépensé. Le début de la Dépression a ensuite enterré le projet, jusqu'à ce que l'Université ressente la nécessité d'un monument en bonne et due forme après le décès de sir Arthur Currie, à la fin de l'année 1933. (Frost, *Ibid.*, vol. II, p. 223.)
29. Le récit de Mendelsohn a été fourni par Wes Cross, du service des archives de McGill, par l'intermédiaire du site Web *McGill Remembers*.
30. *Montreal Herald*, 27 septembre 1939.
31. *Ibid.*, 21 septembre 1939.
32. *McGill News*, automne 1939. Gêné d'admettre que la fanfare avait refusé de se plier au désir des anciens de McGill, le journaliste s'était amusé à prédire « ...[qu'] il ne saurait s'écouler plus d'un an avant qu'elle n'accepte ».
33. *Montreal Star*, 23 novembre 1939.
34. *McGill Daily*, 9 novembre 1939.
35. *Ibid.*, 19 décembre 1939.
36. Frost, *McGill*, vol. II, p. 219.
37. Les négociations reviennent constamment à l'ordre du jour de l'assemblée générale annuelle du comité du mess. Voir les archives de McGill concernant le COTC, 1er mars 1947 et 14 octobre 1947.
38. Le juge Keith Ham se souvient d'avoir gagné 165 $ par mois, au début des années 1950, comme élève-officier de l'Artillerie royale canadienne. Pour se rendre à Shilo, où logeait l'école de l'Artillerie royale canadienne, il avait dû assurer la livraison d'une voiture d'Oshawa ou de Windsor à son nouveau propriétaire dans l'Ouest.
39. Assemblée générale annuelle du COTC, 21 mars 1949, p. 2. (Selon l'ancien commandant, le Colonel J.M. Morris, les fonds provenaient de membres qui cédaient leur salaire au contingent au cours des premières années de la Deuxième Guerre mondiale, quand le COTC était sans le sou, afin de constituer une fiducie dans le but de contribuer à la construction d'une salle commémorative au Gymnase Currie.)
40. *Old McGill*, 1956, p. 113, 370 et 374.
41. *Ibid.*, 1968, p. 285.
42. Voir l'intégralité de *Old McGill*, 1968.
43. *McGill News*, vol. XLIX, nº 2, mars 1968.
44. L'une des premières actions de l'Institut d'études canadiennes de McGill a consisté à fournir un cornemusier du régiment Black Watch en réponse à une demande d'assistance des étudiants.

Bibliothèques et Archives Canada/Collection John David Kelly/C-000273

Bataille de Queenston Heights.

LE GRAND OUBLIÉ QUI A SAUVÉ LE CANADA À QUEENSTON HEIGHTS

par Robert Vineberg

Introduction

Tous les Canadiens qui sont au courant de la bataille de Queenston Heights savent que le Major-général Sir Isaac Brock est mort en menant une charge courageuse qui a permis de vaincre les Américains et qui les a forcés à battre en retraite de l'autre côté du Niagara. Le monument qui s'élance vers le ciel et domine le champ de bataille a été érigé en son honneur, en sa qualité de vainqueur. Cependant, tout cela est un mythe. En réalité, au moment de sa mort, les Britanniques et les Canadiens étaient en train de perdre la bataille, et les Américains renforçaient leurs positions sur les hauteurs. Si la situation n'avait pas été renversée, les Américains auraient consolidé leur position du côté canadien du Niagara, et il est fort probable que le Haut-Canada aurait capitulé.

Qui donc a gagné la bataille et pourquoi ne pas honorer sa mémoire?

Queenston Heights après Brock

L'homme qui a assumé le commandement après la mort de Brock était aussi majorgénéral : Roger Hale Sheaffe. Il était commandant du secteur de la frontière du Niagara et, même s'il avait atteint le même grade que Brock, il avait moins d'ancienneté que ce dernier; il relevait donc de Brock, qui avait été non seulement commandant britannique supérieur du Haut-Canada, mais aussi président de l'administration civile. Au moment de la mort de Brock, Sheaffe a hérité des deux postes, mais, le 13 octobre 1812, c'était les Américains qui le préoccupaient le plus, eux qui rassemblaient des forces à Queenston Heights.

Il y a tout lieu de rendre hommage à Brock pour le leadership charismatique dont il a fait preuve au tout début de la guerre de 1812. Il était alors revenu de la ville de Détroit, qu'il venait d'enlever aux Américains, pour prendre le commandement du secteur du Niagara. Par conséquent, au moment de l'invasion américaine, c'est Brock qui a dirigé un petit détachement depuis Fort George, à Niagara-on-the-Lake, pour aller

Robert Vineberg *vient de prendre sa retraite après avoir servi pendant 35 ans dans la fonction publique fédérale où il a été, de 1996 à 2008, Directeur général – Citoyenneté et Immigration (Région des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest). Il détient un baccalauréat en histoire de l'Université de Toronto ainsi qu'une maîtrise en histoire canadienne et un diplôme d'études supérieures en administration publique de l'Université Carleton. Il est actuellement agrégé supérieur de recherches à la Canada West Foundation.*

Major-General Sir Isaac Brock, KB (Président et administrateur du Haut-Canada en 1811-1812)/J.W.L. Forster/Collections d'œuvres d'art du gouvernement de l'Ontario/Archives publiques de l'Ontario/692993

Major-General Sir Isaac Brock.

voir si l'attaque à Queenston était une diversion ou l'invasion principale. Quand il a compris qu'il s'agissait effectivement de l'attaque principale, il a tenté de l'enrayer avant que les Américains puissent s'installer sur les hauteurs. Toutefois, son détachement était trop peu nombreux, et sa décision d'attaquer de front était irréfléchie et, comme on le sait, elle lui a été fatale. Le Lieutenant-colonel John Macdonell a pris la relève, mais il a lui aussi été tué, ce qui a laissé les Britanniques sans chef à Queenston. Le reste des forces, mené par le Capitaine James Dennis, s'est replié vers Vrooman's Point, à environ un mille au nord du village de Queenston[1].

Apprenant que Brock avait été tué en menant une attaque frontale contre les lignes américaines, Sheaffe a décidé d'adopter une approche différente : il a quitté Fort George avec environ 600 hommes et a effectué un mouvement de flanc indirect qui l'a mené très à l'ouest de Queenston. Cette démarche comportait deux avantages. Tout d'abord, il a pu amener ses forces sur l'escarpement du Niagara sans opposition; de là, il a pu attaquer les arrières des Américains, à Queenston. Ensuite, il a réussi à opérer une jonction avec d'autres forces britanniques qui se déplaçaient vers le nord depuis Chippawa. Sheaffe a pris le temps d'organiser ses forces dans le bon ordre de bataille, pendant que le Capitaine John Norton dirigeait environ 120 guerriers autochtones dans des opérations de harcèlement le long des lignes américaines. Une fois arrivées les unités de Chippawa, Sheaffe a déclenché son attaque. Les Américains ont rapidement sombré dans le chaos; beaucoup ont tenté de se replier en descendant l'escarpement vers la ville de Queenston pour monter à bord des bateaux et retourner aux États-Unis. Malheureusement pour eux, il restait très peu d'embarcations, et plus de 900 Américains ont ainsi été faits prisonniers. Cinq cents autres Américains ont été tués, se sont noyés ou ont été blessés, comparativement à seulement 14 tués, 77 blessés et 21 soldats manquant à l'appel du côté des Britanniques et des Canadiens. Sheaffe a accepté la reddition du commandant américain, le Major-général Wadsworth[2], et est retourné à Fort George, où on l'a accueilli comme étant le héros du jour. Quand la nouvelle de la victoire est parvenue à Londres, le Roi George III a conféré le titre de baronnet à Sheaffe.

En résumé, il y a eu deux batailles à Queenston Heights, le 13 octobre 1812. La première, qui a eu lieu le matin, a été perdue par Isaac Brock. La deuxième a été livrée au cours de l'après-midi et en début de soirée, le même jour, et Roger Sheaffe a remporté la victoire.

Roger Hale Sheaffe

Qui était donc Roger Hale Sheaffe? Disons tout d'abord qu'il avait peu de chances de devenir général dans l'armée britannique, à l'origine. Sheaffe est né à Boston, dans la colonie de Massachusetts, le 15 juillet 1763; il était le fils du percepteur adjoint des douanes, au port de Boston. Le père de Sheaffe, William, est mort en 1771 et a laissé sa femme et leurs huit enfants dans la pauvreté. Sa mère a par la suite été obligée d'ouvrir une maison de pension, et cela allait plus tard changer la vie du jeune Roger.

Pendant les années que s'est préparée et qu'a duré la Révolution américaine, un des pensionnaires de M^{me} Sheaffe a été Lord Percy, futur duc de Northumberland, qui a décidé d'installer son quartier général chez elle. Percy s'est pris de sympathie pour Roger et a décidé d'en faire son protégé. Quand Roger a eu 10 ans, Lord Percy a pris des mesures pour l'envoyer en mer à titre d'enseigne de vaisseau de deuxième classe dans la Royal Navy, puis il l'a fait passer à l'Académie militaire de Lochée, dans le Chelsea, qui était alors une banlieue de Londres, de manière que le jeune Sheaffe puisse marcher sur les traces de son protecteur et devenir officier dans l'armée.

Après que Sheaffe eut terminé ses études, en 1778, Percy lui a acheté (comme c'était la coutume) son grade de sous-lieutenant dans son propre régiment, le 5th Regiment of Foot. Sheaffe est entré dans le régiment en 1779 et, un an plus tard, son protecteur lui a acheté son grade de lieutenant. En 1781, Sheaffe a accompagné son régiment en Irlande et il y est resté jusqu'en 1787, année où l'unité a été affectée au Canada. Le régiment a servi à Montréal, Détroit, Fort Niagara et Québec au cours de la décennie suivante. En 1795, Sheaffe a acheté son grade de capitaine et, après le retour du régiment en Angleterre, en 1797, il a acheté son grade de major dans le 81th Regiment of Foot. L'année suivante, il a demandé et reçu une mutation dans le 49th Regiment of Foot et, ce faisant, il a été promu lieutenant-colonel. À ce moment-là, le lieutenant-colonel supérieur du régiment était Isaac Brock. Sheaffe a combattu avec le régiment aux Pays-Bas, en 1799, et dans la Baltique, en 1801. Là, il a vu Nelson mener une attaque victorieuse contre la flotte danoise, à Copenhague[3].

En 1802, le 49th Regiment a été envoyé au Canada, et Sheaffe est arrivé à Québec en septembre de cette année-là. Il est resté au Canada jusqu'en octobre 1811. Au cours de cette période, il a été promu colonel, en 1808, puis major-général, en 1811, juste avant de rentrer en Angleterre. Il avait épousé Margaret Coffin, de Québec, l'année précédente, et le retour en Angleterre était sans doute une permission qu'on lui accordait avec sa nouvelle épouse. Il est revenu au Canada en 1812, peu après la déclaration de guerre, et le Lieutenant-général Sir George Prevost, gouverneur et commandant en chef de

l'Amérique du Nord britannique, l'a par la suite envoyé dans le Haut-Canada pour servir sous les ordres du Major-général Isaac Brock[4].

Bibliothèques et Archives Canada/C-111307

General Sir Roger Hale Sheaffe.

Quand Sheaffe est arrivé dans le Haut-Canada, Brock était déjà parti pour le secteur frontière de Détroit, et Sheaffe s'est rendu à Fort George pour prendre le commandement du secteur du Niagara. Brock est revenu de sa campagne victorieuse au Michigan à la fin d'août. Comme nous le savons maintenant, il ne lui restait plus alors que deux mois à vivre.

Roger Sheaffe n'était pas un chef charismatique de la trempe de Brock, mais c'était un général tout à fait compétent qui avait remporté une éclatante victoire à Queenston Heights. Par la force des choses, il était aussi devenu un administrateur étonnamment doué, car il assumait dès lors en outre les fonctions civiles de Brock dans le Haut-Canada. Sheaffe est donc arrivé à York le 20 octobre 1812 pour être assermenté à titre de président du Conseil exécutif[5]. Il s'est tout d'abord inquiété du piètre état de l'administration militaire dans le Haut-Canada. Il lui fallait des renforts, des approvisionnements et une présence navale plus forte sur le lac Ontario. Il devait aussi améliorer la qualité de la milice. Malheureusement, il est tombé malade en janvier et février, de sorte que sa première réunion avec le parlement n'a eu lieu que le 25 février 1813. Cela dit, il a demandé et obtenu le contrôle des exportations de céréales, une avance sur les pensions des veuves de guerre et des anciens combattants invalides, des fonds pour les uniformes de la milice et l'apport de modifications importantes à la loi sur la milice. Dans le cadre des réformes, on a aussi remplacé les compagnies de flanc par une milice incorporée, et l'on a approuvé une prime d'engagement de huit dollars pour attirer les volontaires qui serviraient pendant le reste du conflit. Sheaffe a habilement évalué l'humeur des législateurs en ne demandant qu'une prime de huit dollars, mais il était réaliste également et il a donc ajouté 10 $ à la prime à même la caisse de l'armée. Cette initiative lui a permis de mettre sur pied un nouveau bataillon d'environ 300 miliciens avant la fin de 1813, ce qui s'est avéré fort utile pendant le reste de la guerre. Ayant atteint ses objectifs, il a prorogé le parlement le 13 mars 1813[6].

En 1813, avec une population d'environ 500 personnes, York n'était vraiment rien de plus qu'un village. Comme Brock avant lui, Sheaffe était atterré devant le piètre état des défenses de l'endroit. Brock avait ordonné des améliorations, mais celles-ci étaient insuffisantes. Le village était défendu par une casemate installée à l'est, par une autre casemate et des batteries d'artillerie, à l'ouest, et par le fort York, au centre. Malheureusement, celui-ci n'était que partiellement construit, à la sortie du port de Toronto et il n'était donc pas encore en mesure d'interdire aux navires ennemis l'accès au port. En outre, on avait décidé de construire une frégate à York, ce qui faisait du village une cible militaire légitime[7].

Peu après la fonte des glaces sur le lac Ontario, la flotte américaine est effectivement arrivée au large de York, le 26 avril 1813. C'était une force puissante commandée par le Major-général Henry Dearborn; elle comprenait les 14 navires du Commodore Isaac Chauncey munis de 83 canons et ayant à leur bord les 1 750 volontaires et soldats de la force régulière du Brigadier-général Zebulon Pike. De son côté, Sheaffe avait à sa disposition une force comptant peut-être 700 soldats, dont au plus 400 membres de la force régulière et miliciens, et une cinquantaine de guerriers mississauga et ojibwa. Il a donc dû diviser son contingent peu nombreux, de manière à pouvoir tenter de repousser un débarquement, peu importe où il risquait de se produire.

En fait, le matin du 27 avril, les navires de la force de débarquement ont dérivé à l'ouest de tous les défenseurs et celle-ci a donc pu descendre à terre sans opposition. Sheaffe a alors ordonné à tous ses hommes, sauf une compagnie, une bat-

Bibliothèques et Archives Canada/C-010925

Major General Henry Dearborn.

terie d'artillerie et quelques miliciens, de prendre l'ennemi à partie. Cependant, les défenseurs se trouvaient à portée des pièces navales américaines et ils ont dû se replier sous un feu violent. Puis, un magasin mobile de poudre à canon a été allumé par accident et a explosé, tuant ou blessant du coup une trentaine de défenseurs.

Bibliothèques et Archives Canada/C-007434

La mort du General Pike à York.

Tandis que ses troupes continuaient à résister tout en se repliant vers York, Sheaffe a conclu qu'il serait impossible de défendre le village, vu l'avantage écrasant dont disposait l'ennemi. Par conséquent, afin de préserver sa force régulière pour qu'elle pût poursuivre la lutte par la suite, il a décidé de battre en retraite vers Kingston. Il a ordonné aux commandants de la milice de négocier la reddition de York, puis il a pris des mesures pour ne rien laisser derrière qui pourrait contribuer à l'effort de guerre américain. Le navire de guerre en construction, qui, ironiquement, devait porter s'appeler le *Sir Isaac Brock*, devait être brûlé dans ses cales, on devait faire sauter le grand magasin de Fort York, et l'on devait brûler le pont enjambant la rivière Don, derrière l'armée en retraite, de manière à retarder toute poursuite déclenchée par l'ennemi.

Les Américains se rapprochaient toujours davantage du fort quand le magasin a explosé. L'énorme déflagration a dévasté les premières lignes américaines et tué sur le coup le Général Pike. Si le Général Sheaffe avait été plus près du fort quand l'explosion s'est produite, aurait-il pu reprendre l'initiative et repousser les Américains? Nous ne le saurons jamais de façon certaine, mais il est clair que la puissante artillerie des navires de guerre des Américains leur procurait un avantage écrasant et qu'elle aurait décimé toute force britannique ou canadienne qui aurait tenté une contre-attaque. Par conséquent, entre 15 h et 16 h, Sheaffe, ses soldats de la force régulière et les charpentiers navals se sont mis en route pour Kingston en empruntant les routes du Haut-Canada que le printemps avait rendues boueuses et quasi impraticables[8].

En réalité, Sheaffe a pris la seule décision raisonnable du point de vue stratégique, si insensible qu'elle ait pu paraître aux yeux des citoyens de York. La preuve de la justesse de sa décision nous est donnée dans les propos de personne d'autre que John Armstrong, le secrétaire américain à la Guerre, dans une lettre qu'il adressait à Dearborn : « Nous ne pouvons douter que chaque fois qu'un commandant britannique sera réduit à une action défensive, sa règle de conduite sera celle de Sheaffe : choisir de sauver ses troupes plutôt que sa position, emporter l'amande et ne nous laisser que l'écale[9]. »

Toutefois, le supérieur de Sheaffe, le Général Prevost, ne partageait pas ce point de vue. Prevost avait donné ordre d'exercer le commandement avec prudence et d'éviter les mouvements offensifs[10], et Sheaffe avait suivi ces directives « à la lettre », mais Prevost était aussi le chef politique de l'Amérique du Nord britannique, et les dirigeants politiques du Haut-Canada à York étaient indignés que Sheaffe les eût abandonnés à la merci des Américains[11]. Par conséquent, Prevost a décidé de les apaiser en réaffectant Sheaffe à la tête de forces postées dans la région de Montréal, en juin 1813. Bien que Sheaffe fît preuve de diligence dans l'accomplissement de ses tâches à Montréal, Prevost s'est appliqué à le critiquer et il a ensuite manœuvré pour le faire rappeler en Angleterre, ce qui eut lieu en novembre 1813[12].

Jean-Baptiste Roy-Audy, 1824/© Musée du Château Ramezay/1998-573

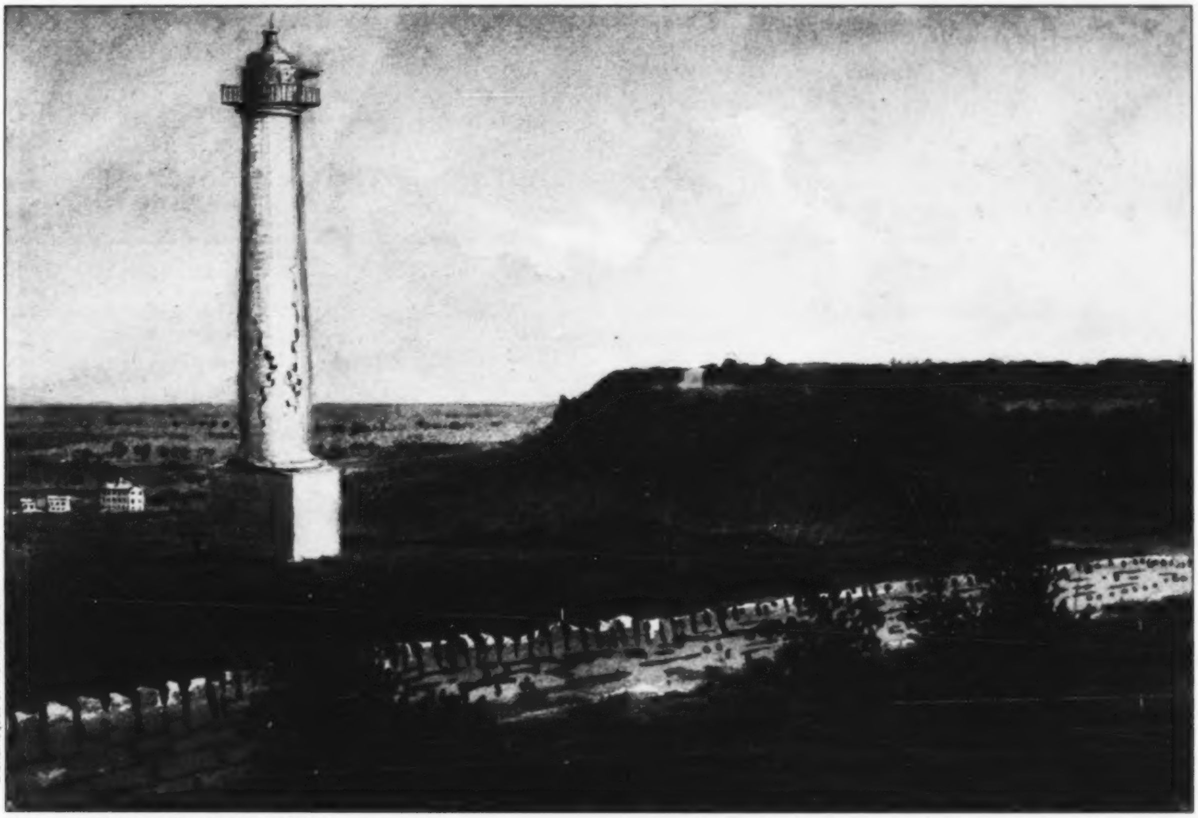
General Sir George Prevost.

Les suites

À son retour en Angleterre, Sheaffe n'a pas obtenu le commandement de forces combattantes, et on l'a plutôt affecté à l'état-major de l'armée, le 25 mars 1814. Cette nomination a par la suite été reportée, mais, malgré tout, Sheaffe a été promu lieutenant-général en 1821 et général d'armée en 1838. Après avoir vécu brièvement à Penzance et à Worcester, il a déménagé à Édimbourg avec sa famille en 1817. Le sort a voulu que Sir Roger Sheaffe survécût à sa femme et à ses six enfants; il est décédé à Édimbourg à l'âge de 88 ans, le 17 juillet 1851[13].

La brillante victoire que Sheaffe a remportée à Queenston Heights justifie entièrement l'érection d'un monument en son honneur. Cependant, il n'en existe aucun, fort probablement en raison de sa décision d'abandonner York aux envahisseurs américains. Cette décision était solide du point de vue militaire, mais elle était périlleuse sur le plan politique. Si Sheaffe, comme Brock à Queenston Heights, s'était précipité sans réfléchir contre les canons américains et avait trouvé la mort à l'extérieur de Fort York, il n'y a pas à douter que les bons citoyens de York aurait érigé un magnifique monument à sa mémoire. Quoi qu'il en soit, nous préférons penser que Sheaffe aurait volontiers échangé ce monument contre la longue vie, la promotion au grade de général d'armée et la retraite confortable en Grande-Bretagne que le destin lui réservait.

RMC



Bibliothèques et Archives Canada/C-011799

Monument Brock, à Queenston Heights.

NOTES

1. Il existe un certain nombre de bons comptes rendus de la bataille. Signalons, en particulier, l'ouvrage de George F.G. Stanley, *La guerre de 1812 : les opérations terrestres*, Publication d'histoire militaire n° 18, Éditions du Trécarré en collaboration avec le Musée national de l'Homme, Musées nationaux du Canada, 1983, p. 121-131; Carol Whitfield, *La bataille de Queenston Heights*, Lieux historiques canadiens : cahiers d'archéologie et d'histoire, n° 11, Direction des lieux et des parcs historiques nationaux, Ottawa, Parcs Canada, 1980, p. 8-20. En outre, Robert Malcomson [Robert Malcomson, *A Very Brilliant Affair: The Battle of Queenston Heights 1812*, Toronto, Robin Brass, 2003] a publié un excellent livre qui raconte la bataille.
2. Roger Hale Sheaffe, *The Letter Book of General Sir Roger Hale Sheaffe*, Ithaca (NY), Cornell University Library, 2008, p. 276.
3. Wesley B. Turner, *British Generals in the War of 1812 – High Command in the Canadas*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 84-85.
4. Whitfield, p. 26-27.
5. Lettre de Sheaffe adressée à Prevost et datée du 20 avril 1812 à York, dans Sheaffe, p. 292.
6. Turner, p. 92-93; lettre de Sheaffe adressée à Prevost et datée du 13 mars 1813 à York, dans Sheaffe, p. 346; lettre de Sheaffe adressée à Prevost et datée du 18 mars 1813 à York, dans Sheaffe, p. 350.
7. Stanley, p. 168-169; Turner, p. 95.
8. Stanley, p. 169-176; Turner, p. 95-96; Whitfield, p. 31.
9. Cité dans Turner, p. 96.
10. *Ibid.*, p. 32.
11. *Ibid.*, p. 99.
12. Whitfield, p. 32.
13. Carol Whitfield et Wesley B. Turner, *Sheaffe, Sir Roger Hale*, dans le *Dictionnaire biographique du Canada en ligne* (voir le site http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?&id_nbr=4182&interval=25&&PHPSESSID=nm61uedmn2c99scbf3ttfuaql6&PHPSESSID=nm61uedmn2c99scbf3ttfuaql6) consulté le 30 septembre 2008.

OUBLIER CLAUSEWITZ: LA LEÇON QUE L'ARMÉE CANADIENNE DOIT TIRER DE L'AFGHANISTAN

par Andrew Godefroy

Bildarchiv Preussischer Kulturbesitz/Art Resource, à New York

Carl von Clausewitz.

> *« Et maintenant Clausewitz : ses écrits révérés portent tant sur la place et l'importance de la tactique que sur tous les sujets relatifs à la guerre, mais il ne faut plus en parler comme d'un tacticien, pas plus qu'un archevêque doit être qualifié de diacre. Il ne faut pas non plus en parler comme d'un grand général, voire d'un stratège, même si à l'époque où il a occupé le poste mondain de chef de l'état-major prussien, au cours de l'hiver 1830-1831, il a conçu un plan qui, comme nous le verrons, a forcé certains d'entre nous à gagner la Belgique. » (Traduction)*
>
> - Colonel A.T. Hunter, *Canadian Defence Quarterly*, avril 1926

Je trouve toujours déconcertant que chaque fois que je suggère à mes collègues officiers qualifiés de l'Armée de terre ou spécialistes des études sur la guerre qu'il serait temps que l'Armée canadienne se détache de Clausewitz, tous me regardent comme si j'avais battu leur chien et voler leur doudou. Près de deux décennies de conflit dans les Balkans et en Asie du Sud-Ouest nous ont montré, à maintes reprises et assez clairement, que peu importe la force avec laquelle nous frottons la lampe magique que constitue la pensée de Clausewitz, il n'y a, en réalité, que bien peu d'avantages à tenter de refaire de nous-mêmes des philosophes et des officiers d'état-major prussiens du 19ᵉ siècle. Toutefois, châtier l'Armée canadienne simplement parce qu'elle s'accroche à Clausewitz et tente d'adapter sa pensée à nos problèmes stratégiques, opérationnels et tactiques modernes, serait quelque peu injuste. Comme membre traditionnel de l'OTAN à l'époque de la guerre froide et comme élément important de la force terrestre ABCA, il était largement inévitable que nos alliés, plus puissants et plus influents, nous enfoncent Clausewitz dans la gorge. Mais maintenant, surtout après la campagne canadienne en Afghanistan, où l'Armée de terre a souvent montré qu'elle pouvait réussir en faisant appel à ses seules ressources, cette même armée doit oublier ce philosophe européen dépassé et obtus qui lui a été imposé. Il est temps que l'Armée canadienne se concentre davantage sur ses propres agents stratégiques, opérationnels et tactiques de changement militaire, agents probablement plus pertinents.

Il reste difficile de déterminer ce qui est pire : que trop de présentations PowerPoint de l'Armée de terre commencent encore en affirmant que la guerre froide est chose du passé ou qu'en dépit de cette affirmation, nous devrions, quelque deux décennies plus tard, nous accrocher aveuglément aux idées d'un homme qui nous a transmis la sagesse militaire qui aurait pu permettre à l'OTAN de sortir vainqueur d'une guerre défensive terrestre classique contre l'armée soviétique et ses alliés au pacte de Varsovie, si jamais la guerre froide s'était « réchauffée ». Apparemment, deux missions s'étendant sur des décennies, l'une concernant le « maintien de la paix » et l'autre, des opérations de contreinsurrection (COIN), ne suffisent pas à inciter des soldats et des instructeurs à revenir à l'histoire militaire du Canada et aux penseurs qui l'ont façonnée pendant un siècle. Et pourtant, la plus courte étude de notre passé militaire met en évidence de nombreux exemples pertinents et bien des études de cas qui devraient recevoir plus d'attention.

Par exemple, on peut se demander pourquoi la Malaisie, l'Algérie, voire l'Irlande du Nord, sont à la base des études de cas préférées d'une armée qui, au début du 20ᵉ siècle, était déjà venue à bout de pas moins de quatre insurrections distinctes sur son propre sol et d'une autre, de l'autre côté du monde. À cela, il convient d'ajouter une remarquable réalisation, soit la stabilisation d'une région au moins aussi grande que la plupart des autres pays du monde, le tout en combinant une politique avisée à une dissuasion suffisante pour préserver l'intégrité territoriale. Malgré tout, notre formation professionnelle fait mystérieusement l'impasse sur des événements comme les rébellions et l'insurrection de 1837-1838, la menace posée par les Fenians pendant vingt ans environ (1855-1875), les insurrections répétées dans le Nord-Ouest entre 1870 et 1885, ainsi que la campagne anti-insurrectionnelle de grande envergure menée en Afrique du Sud et à laquelle ont participé des Canadiens, de 1899 à 1906 approximativement. Au lieu de cela, nous persis-

tons à commettre les mêmes erreurs que nos alliés américains ont faites après le Vietnam : plutôt que de tirer les leçons des guerres au cours desquelles nous avons combattu, nous nous inspirons de guerres auxquelles nous aurions voulu participer.

En matière d'opérations de paix et de stabilisation, l'histoire du Canada est presque autant ignorée en termes de concepts et de doctrine, et elle est presque absente des programmes d'études de nos collèges de commandement et d'état-major. Au lieu d'examiner les leçons à tirer de la dramatique tentative faite par l'Armée canadienne à la fin de la Première Guerre mondiale en vue de stabiliser la Russie impériale ou au lieu d'étudier ses prouesses lors de la stabilisation des Pays-Bas à la fin de la Seconde Guerre mondiale, nos officiers de l'Armée de terre sont gavés d'études de la RAND Corporation sur les efforts américains d'après-guerre en Allemagne et au Japon. Plutôt que d'étudier nos nombreux engagements militaires en temps de paix, dans des lieux comme le Ghana et la Tanzanie dans les années 1960 pour en tirer des leçons sur la réforme du secteur de la sécurité civilo-militaire, nous nous tournons sans cesse vers des études américaines et britanniques que même les forces armées de ces deux pays ne prennent pas la peine d'approfondir.

Il n'y a vraiment aucune excuse pour ostraciser de la sorte notre propre histoire militaire. Même si nos alliés ont souvent tenté de présenter les penseurs militaires canadiens comme des intrus bucoliques dans le domaine de la pensée stratégique, traditionnellement dominé par les Européens, l'Armée canadienne a produit plus que sa part de penseurs perspicaces, dont certains ont rédigé des analyses étonnamment précises de l'évolution de la guerre moderne. Considérons, par exemple, le cas du Lieutenant-colonel George Taylor Denison III, antagoniste mais remarquablement observateur, qui, entre 1870 et 1880, a osé remettre en question la cavalerie britannique concernant l'avenir de la guerre montée. Universellement condamné par les officiers de la cavalerie britannique pour les idées controversées qu'il exposait, le livre de Denison a été néanmoins récompensé par le tsar de Russie et, peu après, il a été également traduit en russe, en allemand et même en japonais car les armées de ces pays l'ont adopté. Cette situation imprévue n'a indigné que davantage l'ensemble de la cavalerie britannique, mais lorsque les événements de la guerre des Boers ont montré le bien-fondé des idées de Denison, ses critiques les plus virulents se sont tus. (Note : La première guerre des Boers, aussi appelés « guerre du Transvaal », a eu lieu de décembre 1880 à mars 1881.)

La seconde guerre des Boers (d'octobre 1899 à mai 1902) a produit d'autres penseurs militaires dignes de mention; parmi eux, citons le Lieutenant-colonel Lawrence Buchan, dont l'évaluation du travail de l'infanterie canadienne en Afrique du Sud laissait présager la philosophie actuelle de l'Armée de terre, soit de mettre sur pied et de maintenir une force stratégiquement pertinente et tactiquement décisive. Le Collège militaire royal du Canada, à Kingston, a aussi formé des soldats avisés et à la pensée avant-gardiste. Mentionnons des diplômés comme William Heneker, qui a rédigé une analyse fondamentale des guerres de petite envergure, *Bush Warfare*, ou Charles Dobell, qui a commandé aussi une division lors de la troisième guerre anglo-afghane (1919). Il ne s'agit là que de deux de nos soldats, dont les idées et les écrits devraient être davantage étudiés.

Même le général canadien le plus célèbre, Sir Arthur Currie, est souvent laissé de côté au profit de personnages plus « clausewitziens », comme le Lieutenant-général Guy Simonds ou le toujours populaire Major-général Bert Hoffmeister. Currie avait peu de traits communs avec l'idéal clausewitzien – il ne se considérait pas comme un génie, il ne croyait pas aux batailles décisives uniques qui permettaient de gagner des guerres et il ne souscrivait pas à la « prise de risques centrée sur le commandement » et préférait une analyse de mission et une planification en bonne et due forme. Par ailleurs, Currie rejetait les notions du philosophe prussien selon lesquelles il lui fallait trouver des génies parmi ses commandants subalternes au lieu de déployer le Corps canadien aussi en profondeur que possible et de disposer de bons commandants qui faisaient le travail en ne commettant qu'un minimum d'erreurs. Currie estimait que la chance n'avait rien à voir avec le combat, sujet à l'imprévu, et où le succès dépendait de l'intuition. C'était un homme d'affaires, c'est-à-dire qu'il prenait des risques, mais qu'il ne comptait pas sur la chance; il a bâti les succès de son corps d'armée sur les leçons tirées de batailles précédentes, pas sur une philosophie ancienne. Et Currie a combattu avec succès et a contribué à vaincre une armée qui, ultimement, n'a pas mené à bien l'attaque contre la France que Clausewitz visualisait dans la conclusion de *De la guerre*.

James Cooper Mason-Bibliothèques et Archives Canada/PA-181414

Des fantassins canadiens affrontent les Boers, le 18 février 1900.

William Rider-Rider/ministère de la Défense nationale du Canada/ Bibliothèques et Archives Canada/PA-003642

Sir Arthur Currie (à cheval, à gauche) et les troupes canadiennes arrivent en Allemagne en décembre 1918.

Ainsi, à la lumière de l'héritage important et, manifestement, fort utile de l'Armée canadienne en matière d'études sur la guerre, il ne faut pas craindre de se demander pourquoi cet héritage a été mis de côté si facilement et remplacé par la « sagesse clausewitzienne ». Un examen superficiel des circonstances qui conduisent au retour de Clausewitz dans la pensée militaire occidentale et, plus spécifiquement, dans les concepts et la doctrine de l'Armée de terre canadienne, permet d'aboutir à une explication.

L'approche « défensive » de la guerre froide, qui a défini les forces armées américaines pendant près de trois décennies, est apparue pour la première fois peu après la guerre du Vietnam. La politique défensive nationale des États-Unis, d'abord mentionnée par Eisenhower, s'est réalisée pendant cette période, et l'abandon par les États-Unis, sous le coup de l'émotion, des leçons tirées de ce conflit, a incité aussi le pays à rejeter une grande partie de son héritage militaire : succès lors de guerres offensives, face à des insurrections, etc. Le post-modernisme a poussé encore davantage l'idée selon laquelle l'histoire est synonyme de passé, et la nouvelle génération de militaires de haut niveau, désireuse d'oublier l'expérience du Vietnam, a fait en sorte que pour les concepts et la doctrine de l'armée américaine, on abandonne l'approche « basée sur les leçons » pour adopter une approche « basée sur la théorie ». Pour que cette transition réussisse, il a fallu rompre avec le passé militaire des Américains pour se tourner vers des exemples étrangers, comme la guerre du Kippour, tandis que le penseur militaire prussien Clausewitz devait fournir sagesse et perspicacité.

Même si Clausewitz et son « art des opérations » n'apparaissent pas officiellement dans la doctrine de l'armée américaine avant la publication de l'édition 1986 du manuel de campagne FM100-5, cette philosophie est déjà solidement implantée dans l'armée américaine et, de ce fait, elle prend place à l'OTAN au cours des années 1970. À cette époque, des officiers supérieurs influents de l'armée américaine ont poussé plus avant ce lien en publiant plusieurs études vantant la machine de guerre prussienne. Par exemple, le Colonel T.N. Dupuy, dans son ouvrage intitulé « *A Genius for War: The German Army and the General Staff, 1807-1945* », publié en 1977, ne semblait pas trop se formaliser du fait que le soi-disant génie de l'Allemagne et l'adhésion des militaires allemands aux idées de Clausewitz avaient mené à des pertes colossales au cours des deux conflits mondiaux.

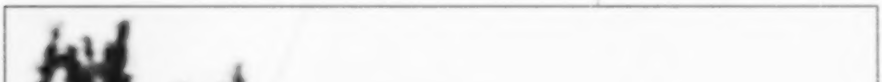
Malheureusement, peut-être, pour l'Armée canadienne, Clausewitz envahissait l'esprit des penseurs militaires américains et de ceux de l'OTAN à une époque où elle affrontait ses propres démons en matière de concepts et de doctrine. Vers le milieu des années 1970, les derniers anciens combattants ont quitté les rangs de l'armée, si bien qu'une nouvelle génération de soldats avait la lourde tâche de rédiger les concepts et la doctrine post-modernes d'une toute nouvelle armée « post-atomique ». La récente unification des Forces canadiennes a également obligé l'Armée de terre à abandonner une grande partie de ses traditions et de son histoire; ces deux ruptures avec le passé, combinées à son rôle de soutien au sein du Groupe d'armées centre de l'OTAN (CENTAG), signifiaient que des cadres et des formules parfaitement éprouvés devenaient caducs, malgré leur succès manifeste depuis longtemps. L'armée américaine avançait, obligeant par ricochet le reste des forces terrestres de l'OTAN à faire de même.

Par conséquent, vers le milieu des années 1970, l'assise philosophique de longue date de l'Armée de terre canadienne disparaissait tandis que sa capacité traditionnelle offensive et expéditionnaire visant à soutenir les intérêts nationaux cédait le pas à un modèle plus subtil dit « projection par la participation ». Même si elle a raisonnablement bien atteint les objectifs politiques, au Canada comme à l'étranger, l'institution a payé un fort prix, intellectuel, en choisissant la médiocrité et l'imitation plutôt que l'excellence canadienne.

Comme l'armée américaine l'a elle-même appris plus tard, faire de l'Armée canadienne de nouveaux Prussiens du 19e siècle était sans doute la pire façon de régler la crise suivant l'unification, mais notre rôle subalterne au sein des pays ABCA et du CENTAG ne laissait d'autre choix que de suivre la direction imposée par les forces terrestres américaines. Tant la proximité géographique que le contexte des rôles et des missions de l'armée au cours des années 1970 et 1980 ont fait en sorte que tout développement intellectuel survenant dans l'armée américaine se répercutait inévitablement, au moins en partie, sur le nôtre. Après tout, nos officiers supérieurs fréquentaient régulièrement les collèges d'état-major et les écoles de guerre des

États-Unis et nos responsables du développement des méthodes de combat collaboraient étroitement avec nos alliés américains et britanniques. À ce cocktail toxique s'ajoute le fait que les forces terrestres s'étaient aventurées dans le concept de « Révolution dans les affaires militaires » (RAM) au cours des années 1980, même si la nature exacte dudit concept était alors et reste encore difficile à définir. Néanmoins, jusqu'au milieu des années 1990, la réflexion de l'Armée canadienne sur la guerre s'est faite sans tenir compte de l'histoire, de façon non empirique, en négligeant les données pertinentes tirées de nos expériences passées et en se basant sur une philosophie clausewitzienne redécouverte.

Jusqu'à un certain point, il est compréhensible que les officiers supérieurs de l'Armée canadienne aient été endormis par les adeptes de Clausewitz. Le modèle prussien, ancré dans la tradition, la discipline et l'innovation tactique, était attirant pour une armée qui s'efforçait de préserver son identité militaire propre après l'unification, alors que l'uniforme était le même pour chaque environnement (Terre-Air-Mer). En outre, les approches rationnelles, scientifiques, techniques et empiriques de la guerre sur terre tendaient à être mal accueillies par des soldats qui préféraient les explications romantiques de Clausewitz, c'est-à-dire que la guerre relevait d'éléments intangibles – génie du leadership, rôle de la chance, volonté et discipline des armées et humeur des rois et des empereurs. Presque toutes les guerres auxquelles le Canada a pris part montrent clairement que, très souvent, ce n'est pas le génie des soldats qui importe, mais bien les efforts collectifs découlant d'un bon commandement et du refus de solliciter la chance, tout en acceptant des risques calculés pour infliger efficacement des pertes à l'ennemi. Pourtant, cela semblait peu importer à ceux qui se limitaient au strict « aspect tactique » du combat. Le militarisme et la philosophie à la prussienne étaient en vogue, de sorte que parfois, c'est tout ce qui comptait.



Lieutenant Strathy E.E. Smith/ministère de la Défense nationale du Canada/ Bibliothèques et Archives Canada PA-204155

Major-général Bert Hoffmeister près de Castrocielo, en Italie, le 23 mai 1944.

Cet état de choses contribue certainement à expliquer pourquoi se poursuivent encore les critiques générales à l'endroit des commandants canadiens, surtout ceux de la Seconde Guerre mondiale, et elles restent le fait de personnes largement associées à l'école de Clausewitz et, donc, sujettes à mettre en œuvre ses règles. Cela pourrait aussi expliquer pourquoi, lors de visites de champs de bataille canadiens partout dans le monde, visites organisées par les collèges d'état-major canadiens, on continue à insister sur le caractère « brillant » de la tactique allemande et à présenter nos idées comme hors de propos et sans éclat. Il est permis de se demander comment l'Armée canadienne a réussi à gagner quelque chose car apparemment, Clausewitz « avait raison sur toute la ligne ». Sommes-nous tellement aveuglés par les uniformes et l'élan prussiens que nous devons faire état de nos propres innovations en disant, selon les propres mots d'un historien, « ...rien de flamboyant, mais tout de même efficace »? On dirait que nous sommes déçus du fait que l'Armée canadienne n'avait pas besoin d'une poignée de génies « plus grands que nature » pour connaître le succès et remporter la victoire sur le champ de bataille.

Beaucoup ont soutenu que Clausewitz avait enseigné aux armées de l'OTAN à nier l'existence de modèles de guerre et, donc, collectivement, nous ne consacrons à ces modèles que peu de temps, voire pas du tout. L'armée ne consacre certainement pas beaucoup de temps aux études de cas qu'elle a juste sous les yeux – on ne peut s'empêcher de se demander en quoi l'étude de la sagesse clausewitzienne est plus valable pour nous que l'étude de l'œuvre de penseurs canadiens comme George Taylor Denison III, William Heneker, Lawrence Buchan, Arthur Currie, E.L.M Burns et A.J.P. Bailey, par exemple. Ou en quoi l'étude de certaines séditions, comme la sempiternelle campagne de Malaisie, est plus bénéfique pour l'Armée canadienne que l'étude de ses propres combats anti-insurrectionnels, de ses luttes contre la sédition et de ses campagnes de stabilisation le long du Niagara et dans les Prairies. Osez seulement mentionner que nous connaissons une ou deux choses à propos des opérations de stabilisation, compte tenu de l'expérience acquise en Russie à la fin de la Première Guerre mondiale et aux Pays-Bas à la fin de la Seconde Guerre mondiale, et il est probable que l'on vous regardera avec de grands yeux ronds. On vous regardera de la même façon si vous posez certaines questions comme : « Pourquoi étudier seulement les opérations couronnées de succès, comme en Malaisie, si nous apprenons davantage en étudiant nos erreurs passées? Pourquoi craignons-nous d'étudier plutôt la rébellion Mau-Mau, par exemple? »

L'Armée canadienne ne peut se permettre d'être dominée par l'art des opérations « centrées sur le commandement »,

romantique et d'inspiration prussienne sans avoir à envisager un large éventail d'arts et de sciences militaires comme outils conceptuels et doctrinaux visant à résoudre nos problèmes militaires. L'intuition et les éléments intangibles seuls ne peuvent constituer la base de formules et de cadres garantissant le succès. Nos problèmes continuels lorsqu'il s'agit de neutraliser le « centre de gravité » de l'ennemi tout en mettant en œuvre l'approche exhaustive, mais parfois nébuleuse, des opérations nous rappellent constamment cette réalité. Il faut étudier l'histoire et il faut recueillir des données concernant ce qui a fonctionné et ce qui a échoué, et *pourquoi*.

La tendance à négliger les leçons associées à notre propre histoire, jusqu'à tout récemment, a entravé d'autres efforts visant à préparer l'armée en vue de l'après-guerre froide, et ce, intellectuellement comme du point de vie de la doctrine. Ce désintérêt apparaît sans doute avec le plus d'évidence dans le fait qu'après presque deux décennies d'opérations dans les Balkans, ni le MDN ni l'armée n'ont encore rédigé une histoire officielle

Lieutenant C.E. Nye/ministère de la Défense nationale du Canada/Bibliothèques et Archives Canada/PA-171701

Lieutenant-General E.L.M. Burns

de cette campagne complexe. Pourtant, ce conflit a permis aux officiers supérieurs et aux sous-officiers d'aujourd'hui de constater la nature brutale et bouleversante de la « guerre parmi les peuples ». Donc, pourquoi l'Armée canadienne choisit-elle d'accorder si peu d'attention à cette campagne et à ses leçons?

Il se peut que l'Armée canadienne ait ignoré son expérience dans les Balkans pour les mêmes raisons que les généraux américains Starry et Dupuis ont tout fait pour oublier le Vietnam. La lutte anti-insurrectionnelle n'a compté que peu de combats décisifs, encore moins d'occasions de se couvrir d'honneur et de gloire et, certainement, il n'y a pas eu de grandes batailles de chars comme celles qui ont marqué les campagnes en Normandie et dans le nord-ouest de l'Europe. De plus, trop souvent, à l'époque de la guerre du Vietnam, le génie militaire était bien plus nécessaire à Washington qu'à Saigon, et les soldats sur le terrain étaient souvent frustrés des directives obtuses et apparemment déconnectées émanant des politiciens, aux États-Unis. Pour utiliser une expression bien connue au Canada, l'époque de la guerre du Vietnam et la période l'ayant immédiatement suivie ont été, pour l'armée américaine, une « décennie de la noirceur ». Cela expliquerait sûrement la volonté d'utiliser la guerre du Kippour au Moyen-Orient, plutôt que les guerres menées par les États-Unis, comme modèle et cadre afin de construire « l'armée de l'excellence » aux États-Unis pendant les années 1980. Pourquoi les États-Unis délaisseraient-ils leurs propres traditions offensives pour reproduire un modèle prussien qui n'a pas permis à l'Allemagne de connaître la victoire au cours des guerres du 20e siècle? Les historiens cherchent encore une réponse à cette question.

Du point de vue psychologique, la difficulté que la lutte anti-insurrectionnelle pose aux penseurs militaires ne devrait jamais être sous-estimée. Comme me l'a récemment dit un major-général britannique très expérimenté, dans le cadre d'une discussion sur la doctrine, « ...les soldats professionnels montrent un certain dédain face aux opérations de contreinsurrection (COIN), et si l'Afghanistan représente le futur, il s'agit d'une voie que peu de soldats "conscients de leur dignité" souhaitent emprunter ». Après le Vietnam, l'armée américaine a insisté sur le fait, par conséquent généralement accepté par les armées de l'OTAN, que les forces polyvalentes ne participeraient plus jamais à des opérations anti-insurrectionnelles. De nouveau, l'étude de Clausewitz a justifié en partie l'affirmation selon laquelle des forces classiques ignoreraient ce type de guerre. Au lieu de conclure que le philosophe prussien avait négligé quelque chose en ne consacrant que 5 des 660 pages que compte son œuvre à « La nation en armes », les soldats et les chercheurs ont considéré cette « méprise » comme une preuve que la véritable manière de gagner des guerres reposait sur la manœuvre et sur une bataille décisive.

Naturellement, une grande partie de l'ouvrage de Clausewitz intitulé « *De la guerre* » est un essai philosophique de style kantien visant à résoudre la « ... contradiction dialectique entre la violence illimitée du combat et les objectifs politiques très limités de la guerre monarchique ». La population et la gouvernance, ces deux éléments pour lesquels nous sommes censés combattre en Afghanistan, sont absents de la réflexion de Clausewitz. Ce dernier préfère des combats décisifs susceptibles de mettre un terme à toute guerre, des combats d'annihilation – stratégie politiquement inacceptable et opérationnellement inutile aux gouvernements démocratiques et aux armées qui tentent de mener des opérations anti-insurrectionnelles prolongées destinées à infliger des pertes à l'ennemi tout en orientant la population vers une nouvelle forme de gouvernance, de style occidental.

Nulle part cette révélation n'est plus évidente que dans les messages répétés des commandants de retour d'Afghanistan. Avec une franchise et une honnêteté intellectuelle louable, nos généraux ont admis leur frustration face à l'approche exhaustive, leur incapacité apparente à mettre en œuvre efficacement « l'art

© Christian Simonpietri/Sygma/Corbis 0000333305-021

Un missile surface-air 6 égyptien et un char *Centurion* israélien – Guerre du Kippour, le 1er octobre 1973.

des opérations » de Clausewitz au sein du CR(Sud) et les difficultés associés à l'identification et à la neutralisation de « centres de gravité » toujours changeants. Pourtant, on peut soutenir qu'il n'y a aucune honte à être malmené par un adversaire qui, pour peu qu'il applique le cycle OODA (observation, orientation, décision et action), découragera toute tentative stratégique ou opérationnelle visant à y pénétrer. De même, il n'y a pas de honte à être frustré face aux demandes d'élaboration d'un plan de campagne de type clausewitzien devant aussi comprendre une stratégie de sortie. Clausewitz n'a jamais beaucoup réfléchi à ce qui arriverait une fois que les Prussiens auraient pris Paris. Son principal conseil en matière de lutte contre l'insurrection après un conflit – ce que nous appellerions aujourd'hui « opérations de stabilisation » – était : « Lorsque les paysans sont réunis dans des villages, l'attaque peut laisser des garnisons dans les localités les plus turbulentes ou même les faire piller ou incendier par mesure de répression… ». Conseil pas vraiment utile aux commandants d'aujourd'hui, ce qui est peu dire.

Si l'armée a appris quelque chose en Afghanistan, c'est que la philosophie militaire romantique prussienne qui a dominé la pensée conceptuelle et doctrinale de l'Armée canadienne au cours des trois dernières décennies n'est pas la solution unique à tous les problèmes, contrairement à ce que l'on veut faire croire. Il n'y a pas beaucoup à tirer non plus de faire appel à certains exemples d'insurrections étrangères contre lesquelles ont lutté nos alliés et où la chance et les circonstances particulières combinées à des éléments clausewitziens ont permis d'obtenir le genre de victoire que nous aimerions encore connaître. L'Armée canadienne ne doit pas répéter l'erreur qu'a faite l'armée américaine en abandonnant la guerre du Vietnam au profit de la guerre du Kippour. Nous ne devons pas non plus mettre de côté l'esprit innovateur de soldats comme Denison, Heneker, Currie et Burns pour adopter de nouveau des penseurs à la Clausewitz.

Il ne faut pas rejeter Clausewitz comme sujet d'étude. Ses écrits, comme ceux de ses contemporains, ont influencé certains des plus grands chefs militaires des 19e et 20e siècles et, ne serait-ce que pour cette raison, les soldats professionnels doivent connaître et évaluer ses idées. Toutefois, l'analyse et la compréhension de « *De la guerre* » ne signifient pas qu'il faut se limiter à cet ouvrage, surtout aux dépens d'idées et de concepts plus pertinents et beaucoup plus en rapport avec les circonstances actuelles.

Comme l'écrit le célèbre historien Hew Strachan dans sa biographie de Clausewitz, « …ceux qui ont simplifié *De la guerre* ont rendu un bien mauvais service, pas seulement parce qu'ils ont été sélectifs et égocentriques dans leurs jugements, mais aussi parce qu'ils ont effacé la richesse d'un texte dont l'ampleur continue d'étonner. La tâche la plus importante est de revenir à ses écrits propres et à les replacer dans le contexte de leur époque, pas de la nôtre. » Si les lecteurs devaient ne retenir qu'une chose du présent article, ce devrait être cet extrait.

Les responsables des concepts et de la doctrine de l'Armée canadienne ont déjà les yeux tournés au-delà de l'Afghanistan, mais tout ce qu'ils produisent doit découler des leçons de cette campagne et être façonné par cette campagne. Si l'armée souhaite s'éviter d'autres « décennies de la noirceur », elle doit résister à la tentation d'ignorer sa propre histoire et éviter de succomber aux influences bien intentionnées mais mal avisées de ses alliés. Oublier Clausewitz et nous en remettre à notre propre ingéniosité et à notre propre héritage : voilà la grande leçon que l'Armée canadienne doit tirer de son expérience en Afghanistan.

Le Major Andrew B. Godefroy, CD, Ph. D., *est un soldat et un chercheur connu pour ses travaux dans différents domaines : études stratégiques, innovation, biographies et histoire militaire. Il est actuellement le rédacteur en chef du* Journal de l'Armée du Canada; *il supervise des projets surtout axés sur le développement des capacités au sein de la Direction des concepts et schémas de la Force terrestre.*

OPINIONS

PORTES ET CORRIDORS DU CANADA : LA SÉCURITÉ NATIONALE EN PLEINE ÉVOLUTION

par Peter Avis

Photo de l'Agence des services frontaliers du Canada

Des officiers de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et un chien détecteur assurent la surveillance du port à bord d'un *Zodiac*.

Introduction

Le système de portes et de corridors du Canada représente un vaste réseau national d'interconnexions terrestres, maritimes, aériennes et cybernétiques qui tissent une toile à la grandeur du pays entre tous les piliers de notre démocratie (social, économique, environnemental, international, de sécurité et de défense). Du point de vue de la sécurité nationale, l'idée d'un « système de systèmes » de portes et de corridors constitue une notion purement *stratégique*. Au départ, il y avait les canaux, les routes, les ports et les chemins de fer construits par les pères de la Confédération. Puis, ces systèmes de commerce et de transport ont évolué et ont permis au Canada de prospérer au sein d'un village mondial qui change rapidement. En agissant à titre de lien entre les zones de commerce international en plein essor, le Canada confirmera son statut de pays commerçant dans l'économie mondiale grâce à son système de portes et de corridors en constante évolution. La sécurité constitue un aspect essentiel du développement d'une telle stratégie, car elle permet non seulement au Canada de protéger ses citoyens, mais également de rester compétitif et de mieux commercialiser ses attributs particuliers auprès d'autres partenaires du commerce international.

Menace

L'environnement de menace à la sécurité est dominé par le spectre d'attentats terroristes sur des cibles civiles du monde occidental. Bon nombre de ces attaques ont été perpétrées contre des réseaux de transport. Les spécialistes du terrorisme conviennent que, en général, les membres d'Al-Qaïda et d'autres groupes semblables continueront d'attaquer des cibles d'une grande valeur symbolique de façon à entrainer un grand nombre de blessés ou une perturbation économique majeure. M[me] Elinor Sloan, Ph.D., de l'Université Carleton est d'avis que, à moyen et à long termes, les attaques terroristes viseront principalement l'économie, et que les systèmes cybernétiques et de transport constitueront des cibles de choix[1]. De plus, selon une étude de la société Rand, le terrorisme maritime revêt une importance particulière pour Al-Qaïda. En effet, « Oussama Ben Laden a souligné que les attaques contre les sphères clés du système de commerce et d'échange occidental font partie intégrante de la " guerre " qu'il entend mener contre les États-Unis et ses principaux alliés »[2].

Bien que le terrorisme frappe l'imaginaire, d'autres menaces guettent aussi le Canada. Les catastrophes naturelles dévastatrices (pensons aux ouragans *Katrina* et *Rita*, au tsunami en Asie du Sud-Est, ou encore à la crise du SRAS) se sont multipliées au cours de la dernière décennie et ont eu des répercussions considérables sur les systèmes de sécurité. De plus, les groupes criminels organisés sont plus présents et plus puissants que jamais – et pourraient même tisser des liens avec les terroristes par l'entremise d'États défaillants, de la piraterie et de la criminalité transfrontalière. Pour évaluer les vulnérabilités et les niveaux de risque, l'approche la plus exhaustive consiste à tenir compte de l'ensemble des dangers.

La menace terroriste demeure toutefois le fondement de la réflexion et de la planification en matière de sécurité nationale. Les mesures d'atténuation du risque sont toujours bien présentes et efficaces grâce à des évaluations continues de tous les secteurs de sécurité du transport. Si les responsables de la sécurité maritime sont conscients des dangers depuis près d'une décennie – notamment en raison des attaques contre l'*USS Cole* en 2000 et le pétrolier français *Limberg* en 2002, et de la piraterie toujours très active près de la côte somalienne –, c'est l'attentat terroriste du 26 novembre 2008 contre le port de Mumbai, en Inde, qui les a poussés à faire preuve d'une vigilance accrue dans l'application des mesures de sécurité maritime. Les gouvernements occidentaux, y compris ceux des États-Unis, du Royaume-Uni et du Canada, se sont interrogés sur la façon dont dix terroristes des moudjahidines du Deccan (un groupe affilié à Al-Qaïda) armés jusqu'aux dents ont réussi à se faufiler dans le port central de Mumbai à bord d'un bateau de pêche, sans jamais se faire repérer, et à dévaster une ville portuaire considérée comme une plaque tournante financière, alors que les autorités – trop peu méfiantes, avaient été informées des dangers.

Sur le plan de la sécurité, deux faits déterminants ressortent :

1. le passage des attentats-suicides à des attaques de style commando;
2. l'approche, et la sortie apparente, par voie maritime – il s'agissait d'une *question de sécurité maritime*.

Il semple par ailleurs que les autorités indiennes avaient été averties au préalable par les États-Unis de la possibilité d'une attaque maritime. Au bout d'une semaine d'alerte élevée, les forces de sécurité ont toutefois baissé leur garde… puis l'attentat a eu lieu[3]. Il y avait de toute évidence une confusion multi-juridictionnelle au moment de l'attaque. La connaissance de la situation était défaillante, tant sur le plan de la *surveillance* que de l'exploitation efficace du *renseignement*.

Même si cette information a été rendue publique, peu de gens savent que les services de sécurité britanniques ont récemment « intercepté près d'une centaine de suspects se présentant comme des étudiants de cycles supérieurs et cherchant à acquérir de l'armement et de l'expertise connexe »[4]. Le lien avec Al-Qaïda est évident. Les alertes de sécurité auprès des compagnies aériennes et dans les aéroports (entre autres infrastructures critiques) sont fondées sur ce type de renseignement et d'information.

À la lumière de ces événements, le niveau de menace actuel, selon le Système d'alerte du département de la Sécurité intérieure des É.-U., a été établi à ÉLEVÉ (code Orange) pour les vols intérieurs et internationaux. Le service de sécurité britannique (M15) estime quant à lui que le risque *actuel* d'attaques terroristes de groupes internationaux contre le Royaume-Uni et ses intérêts étrangers est « SÉVÈRE »[5]. Nous avons récemment (avril 2009) mené une opération partiellement réussie, dans des circonstances toutefois plutôt embarrassantes, qui a permis l'arrestation de douze personnes liées à Al-Qaïda en Grande-Bretagne[6]. Il ne fait aucun doute qu'Al-Qaïda est toujours active et planifie de nouvelles attaques dans différents pays.

© Robert Wagenhoffer/Corbis/42-22832999

La voie maritime du Saint-Laurent, vue du haut de la Chute Montmorency, à Québec.

Dans de telles circonstances, il ne faut pas s'étonner que les gouvernements – y compris celui du Canada – tentent de comprendre les défis qui se posent aux différentes sphères de la sécurité nationale et d'établir un meilleur système de sécurité intégré permettant la mise en place de solutions de gestion du risque dans les secteurs d'intérêt national menacés. Nos ministères et organismes de sécurité nationale se doivent de coordonner leurs efforts avec ceux de nos alliés, qui sont de toute évidence très préoccupés par le niveau de menace actuel. Nous sommes liés à eux, et la menace guette aussi le Canada.

L'émergence de systèmes de portes et de corridors

Les cinq dernières années, plus que toute autre période de cinq ans depuis la Seconde Guerre mondiale, ont été marquées par une croissance économique mondiale inégalée. Le Canada, l'un des pays du G-8 les plus tributaires des échanges commerciaux, tire profit de cette croissance. À la fin de 2008, les exportations et les importations de marchandises avaient atteint des sommets records (461,8 G$ et 436,7 G$, respectivement). Au même moment, l'économie mondiale a connu d'importants changements. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Union européenne (UE) ont donné naissance à des zones d'échanges commerciaux sur lesquelles repose le nouveau marché mondial intégré. Cette intégration, combinée à l'émergence de nouvelles puissances économiques comme la Chine et l'Inde, détermine la répartition de l'activité économique de même que l'expansion du commerce international. Le récent ralentissement économique ne représente qu'une crevasse sur le long chemin de l'évolution des comportements en matière d'échanges commerciaux.

Le défi auquel font maintenant face les gouvernements fédéral et provinciaux est de devancer cette vague émergente en créant des politiques et des cadres commerciaux qui conféreront au Canada un avantage compétitif et certain sur le plan du transport, en vue du développement d'un réseau d'échanges en direction de l'Amérique du Nord et à l'intérieur même du continent. Cette stratégie nécessitera sans doute une augmentation de l'investissement dans les infrastructures, la création de ports intérieurs, la désignation de portes et de corridors, l'amélioration

des procédures de dédouanement aux frontières, l'aménagement de carrefours à niveaux différents et l'adoption de réglementations compétitives[7].

En raison de l'émergence des systèmes de portes et de corridors, les nations ont été contraintes de redéfinir l'organisation et le développement de leurs habitudes de commerce en fonction de leur situation et de leurs capacités stratégiques. Dans ce contexte, une ville portail peut être perçue comme un point de transition ou un nœud séparant, d'un côté, un arrière-pays aride, et de l'autre, une région dynamique et développée. Elle sert à canaliser des biens et des services vers une zone de marché. L'arrière-pays est souvent doté d'un corridor commercial étroit, constitué de services de transport par camions, trains ou bateaux reliant la ville portail à une autre ville consommatrice lointaine – un deuxième portail vers un autre marché. La région bien développée, elle, dispose généralement d'un prospère réseau multimodal de services de transport et d'infrastructures. Lorsque deux corridors ou plus se croisent à la sortie d'un arrièrepays, on assiste à la création de villes qui deviennent des plaques tournantes commerciales. Winnipeg et Montréal en sont des exemples, en raison de leurs connexions multimodales aux corridors est-ouest et nord-sud dans la partie centrale de l'Amérique du Nord. Le trafic de marchandises est canalisé dans une ville portail ou portuaire, car celle-ci est située à un endroit stratégique permettant une réduction des coûts de transport le long d'un corridor terrestre ou maritime. Les villes portuaires côtières de Prince-Rupert, de Vancouver et d'Halifax en sont des exemples. D'autres villes portails, telles que Calgary et Windsor, peuvent également exister à l'intérieur des terres, loin de l'océan, en raison de la présence de coupures géographiques, comme des chaînes de montagnes, des déserts, des lacs et rivières et des limites territoriales, notamment des frontières internationales[8].

Initiatives du Canada en matière de portes et de corridors

Conscient des changements à venir, le gouvernement canadien a élaboré un *Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques* en 2007, afin d'améliorer la compétitivité de l'économie canadienne dans le monde en rapide évolution du commerce mondial. Déjà en 2006, le gouvernement avait indiqué, dans l'*Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique (IPCAP)*, qu'un certain nombre de régions constituaient des cibles potentielles dans le cadre d'une approche intégrée « de portes et de corridors », en fonction des volumes d'échanges internationaux importants sur le plan national[9]. Le Canada a investi de façon considérable dans la sécurité des transports et aux frontières depuis 2001, constituant ainsi un fondement solide pour ces initiatives. Les futures stratégies du gouvernement fédéral en matière de portes et de corridors s'appuieront sur le cadre de 2007, axé sur les infrastructures et les réseaux de transport terrestres, ferroviaires, maritimes et aériens d'importance stratégique. La sécurité constitue un aspect majeur de l'évolution de cette politique.

Le gouvernement a également lancé le plan d'infrastructure *Chantiers Canada*. Avec un budget de 33 $ G$ répartis sur sept ans (de 2007 à 2014), cette initiative permettra un financement accru pour les infrastructures provinciales, territoriales et municipales. Ce budget comprend 2,1 G$ provenant du nouveau *Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers*, qui vise à faciliter la circulation des marchandises entre le Canada et le reste du monde, par l'amélioration des infrastructures à des endroits clés, comme les principaux postes frontaliers canado-américains.

Dépôt de rails de Montréal.

Trois projets de portes et de corridors stratégiques ont été mis sur pied : la Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec; la Porte et le Corridor de l'AsiePacifique; et la Porte de l'Atlantique. Une *quatrième* initiative pourrait devenir possible en raison des changements climatiques dans le Nord : *une Porte et un Corridor de l'Arctique* qui utiliseraient un réseau ferroviaire, maritime et aérien pour le transport de marchandises entre l'Asie, l'Amérique du Nord et l'Europe. Encore une fois, le Canada jouerait un rôle d'intermédiaire entre le marché des États-Unis et les autres grandes zones d'échanges commerciaux du monde. Bien que la sécurité de la chaîne d'approvisionnement constitue un aspect important des portes et des corridors, l'approche connexe (cadre de politique nationale) est également axée sur le lien entre la politique et l'infrastructure physique au moyen de relations transcendant les limites institutionnelles traditionnelles (p. ex., public/privé, fédéral/provincial/ municipal).

La Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec

La Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec constituent la principale voie pour le commerce international entre le Canada et les États-Unis, ainsi que vers les autres portes du Canada. Il s'agit de l'exemple parfait d'un réseau de transport et de commerce international multimodal et pleinement développé. Les entreprises ontariennes et québécoises ont ainsi facilement accès à 135 millions de consommateurs dans un rayon de 1000 km – distance pouvant être franchie sans problème en une journée par un camionneur. Les cinq principaux postes frontaliers canado-américains sont situés le long du corridor OntarioQuébec, et représentent près de 65 % de tous les franchissements de la frontière par camion.

Les données commerciales pour ces cinq postes frontaliers sont impressionnantes : Windsor-Detroit (1139,8 G$); Niagara-

Fort Erie (66,2 G$); Sarnia (49 G$); Lacolle (20,5 G$); et Lansdowne (14,3 G$)[10]. Le réseau ferroviaire transcontinental donne accès aux principaux marchés des quatre coins de l'Amérique du Nord. De plus, la voie maritime du SaintLaurent (qui, d'une extrémité à l'autre, comporte 37 points de franchissement de la frontière canadoaméricaine) permet l'expédition transatlantique à partir des Grands Lacs. Enfin, les aéroports les plus achalandés du Canada pour le transport de passagers et de marchandises sont situés en Ontario et au Québec, ce qui est *remarquable*. Ils constituent des éléments clés du système de livraison juste à temps et du réseau de connexions multimodales.

© Rolf Hicker/All Canada Photos/Corbis/42-24128672

Le pont Ambassador, reliant Windsor et Detroit.

Le corridor de commerce Windsor-Detroit est un élément clé de la Porte continentale Ontario-Québec. Le 18 juin 2008, les gouvernements du Canada et de l'Ontario ont annoncé la mise en place d'un réseau de transport de bout en bout qui reliera l'autoroute 401 à l'autoroute I75 au Michigan. On a également fait savoir que la construction de la route d'accès privilégiée du côté canadien, la promenade Windsor-Essex, débuterait dès l'été 2009[11]. Ce nouveau passage frontalier comprendra des installations ultramodernes pour répondre aux besoins multimodaux actuels de ce corridor.

Le 2 juin 2006, les gouvernements de l'Ontario et du Québec ont signé un protocole de coopération qui comportait une entente concernant le secteur des transports. Ce protocole avait notamment pour objectifs de promouvoir le développement du corridor commercial OntarioQuébec et d'établir une relation de collaboration visant à améliorer l'efficacité de tous les modes de transport utilisés dans le corridor. Du côté québécois, le nouveau tronçon de l'autoroute 30 constituera une voie de contournement sud de la région métropolitaine de Montréal. Cette infrastructure favorisera l'intégration des autoroutes 10, 15, 20, 30, 40 et 540 à un réseau plus efficace reliant les marchés du Grand Montréal, de l'Ontario, des Maritimes et des États-Unis. Selon l'échéancier prévu, la mise en service de cette voie de contournement aura lieu en 2012.

La Porte et le Corridor de l'Asie-Pacifique

La Porte et le Corridor de l'Asie-Pacifique constituent un réseau d'infrastructure de transport qui comprend les ports du Lower Mainland et de Prince-Rupert en Colombie-Britannique, leurs liens routiers et ferroviaires principaux traversant les plaques tournantes et les villes portails le long d'un corridor qui sillonne tout l'Ouest canadien, ainsi que les liens dans tous les grands aéroports canadiens. Ce réseau s'étend vers le sud de la plaque tournante de Winnipeg jusqu'aux États-Unis, par des postes frontaliers clés permettant d'atteindre le cœur du territoire américain.

Les villes de Calgary et d'Edmonton doivent leur emplacement et leur taille aux cols de montagne qui offrent une voie d'accès ferroviaire facile à travers les Rocheuses. Ces villes sont devenues des carrefours terrestres servant à la distribution de marchandises en provenance de la Colombie-Britannique vers l'ouest des Prairies. Edmonton joue un rôle particulier, car elle est le siège du centre d'opération du CN dans l'Ouest. Winnipeg a pour sa part été fondée pour servir de porte vers les Prairies, et est devenue une plaque tournante principale du continent. La ville, qui se proclame la porte d'entrée internationale du Manitoba, constitue en effet une importante plaque tournante pour la région de l'Asie-Pacifique. On y assure des vols transpolaires vers Krasnoyarsk, en Russie, le transbordement de conteneurs ainsi que des services multimodaux dans le corridor Asie-Pacifique jusqu'aux États-Unis et au Mexique (par les lignes du CN se rendant à Memphis), et bientôt jusqu'à la porte maritime de Churchill qui reliera l'Europe et l'Asie via des corridors maritimes subarctiques[12]. Enfin, Fort Frances et les autres villages frontaliers constituent les portes d'entrée vers les États-Unis pour les marchandises transitant par le corridor Asie-Pacifique – principalement d'ouest en est, puis au sud, vers le cœur des ÉtatsUnis.

La Porte de l'Atlantique

Dans les provinces de l'Atlantique, les tendances futures du commerce, en particulier l'utilisation croissante de conteneurs – qui augmente la demande de ports en eau profonde –, l'utilisation croissante du canal de Suez pour les exportations asiatiques vers l'Amérique du Nord, et l'élargissement du canal de Panama, laissent entrevoir des perspectives commerciales accrues. Les grands expéditeurs regardent aussi de plus en plus vers la côte Est de l'Amérique du Nord pour équilibrer les mouvements logistiques entrants et sortants. Une approche intégrée à l'égard de la Porte de l'Atlantique pourrait grandement améliorer la capacité du Canada d'accaparer une part plus importante de la circulation commerciale croissante entre l'Amérique du Nord et les marchés étrangers. Un protocole d'entente (PE) signé en 2007 fournit le cadre de la collaboration entre le Canada et les provinces de l'Atlantique en vue de mettre sur pied une stratégie pour la Porte d'entrée de l'Atlantique. Dans le contexte national général, cette stratégie devrait être liée à celles des autres portes et corridors.

Le vocabulaire relatif à la stratégie nationale de sécurité

Le Canada s'est lancé dans une entreprise stratégique hardie en concentrant efforts et ressources sur le *Cadre de poli-*

Photo du MDN LH2007-018-001

Navires de combat canadiens dans le port d'Halifax.

tique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques. La globalité de ce projet, et le simple fait que les corridors s'étendent dans toutes les régions du pays, permettront d'assurer son exhaustivité stratégique. Comme nous l'avons vu, cette initiative a entraîné la création d'un nouveau vocabulaire pour les responsables de la sécurité nationale. Celui-ci est fondé sur l'intégration des différents paliers et ministères gouvernementaux, des entreprises, des infrastructures et des mouvements commerciaux, de même que des partenaires internationaux et des intervenants locaux. Les spécialistes de la sécurité devront se familiariser avec ce vocabulaire et cette nouvelle approche intégrée à l'égard du transport et du flux des échanges. Ils devront également adapter leur jargon en fonction de l'évolution des systèmes de transport de personnes et de marchandises multimodaux et interconnectés – et de leurs effets sur la population, l'environnement, l'économie, les relations internationales, la défense et la sécurité du Canada.

Conclusion

Les systèmes de portes et de corridors rassemblent des parties traditionnellement disparates en un partenariat axé sur le commerce, le transport et la sécurité. Elle tire également profit des ressources et de l'information. Ce sont les gouvernements qui établissement les règles et qui investissent dans les infrastructures et la technologie, tandis que le secteur privé travaille en partenariat avec eux et effectue aussi des investissements considérables. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, la nécessité d'améliorer la sécurité ne fait aucun doute. Toutefois, l'attitude changeante des Canadiens à l'égard de la sécurité, tant dans les secteurs publics que privés, s'avère problématique pour les futurs gouvernements canadiens. En effet, des années d'efforts seront nécessaires pour arriver à faire accepter pleinement la notion de sécurité en tant que *partie intégrante de la vie au Canada*. À l'instar du gouvernement britannique, dont la stratégie nationale de sécurité (*The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*) est parue en mars 2008, le Canada droit prendre les mesures nécessaires pour publier sa *stratégie en matière de sécurité nationale*. Comme le Canada est reconnu comme étant une nation commerçante, la notion stratégique de systèmes de portes et de corridors – assurant des échanges et un transport sécuritaires et reliant les intérêts canadiens aux fournisseurs et aux marchés de l'économie mondiale – constitue un pilier fondamental de cette nouvelle stratégie de sécurité nationale. Nous disposons de portes et de corridors, et nous nous affairons à les sécuriser. Il est temps que la stratégie nationale globale considère la gestion des ressources limitées en vue d'améliorer notre gestion de ces intérêts canadiens pour l'avenir.

Le Capitaine de vaisseau (retraité) Peter Avis *a apprécié la vie maritime remplie et enrichissante qu'il a menée au sein de la Marine canadienne. Il a également occupé différents postes d'état major supérieur intéressants et enrichissants, en particulier ceux liés à la stratégie et à la sécurité maritimes. Il est l'auteur de l'ouvrage intitulé* Comparing National Security Approaches to Maritime Security in the Post-9/11World.

NOTES

1. Elinor Sloan, « Le terrorisme en 2025 : dimensions et caractéristiques probables », *Tendances en terrorisme*, volume 2007-3, Centre intégré d'évaluation des menaces, Gouvernement du Canada.
2. Michael D. Greenberg, *et al.*, « Maritime Terrorism: Risk and Liability », Rand Center for Terrorism Risk Management Policy, 2006, p.16.
3. « Government Source: U.S. Warned India before Mumbai Attack », www.foxnews.com. Cité le 23 mars 2009 de http://www.foxnews.com/politics/2008/12/02/government-source-warned-india-mumbai-attack/ .
4. Caroline Alexander, « U.K. Targets Port-Smuggling Risks After Mumbai Terror Attacks », www.bloomberg.com , 12 mars 2009. Cité le 23 mars 2009 de http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601091&sid=acSE1WbV3D10# .
5. Gouvernement du Royaume-Uni, « The Threats », site Web du Service de sécurité M15. Cité le 17 mai 2009 de http://www.mi5.gov.uk/output/the-threats.html .
6. Jim Sciutto et Rhonda Schwartz, « Scotland Yard Official Resigns After Compromising Al Qaeda Terror Investigation », site Web de ABC News, 9 avril 2009. Cité le 17 mai 2009 de http://www.abcnews.go.com/Blotter/International/story?id=7299160&page=1 .
7. Graham Parsons, Barry Prentice et Davis Gillen, « North American Gateway and Corridor Initiatives in a Changing World », site Web de la Munich Personal RePEc Archive (MRPA), 4 juin 2007. Cité le 17 mai 2009 de http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12665/1/MPRA_paper_12665.pdf .
8. *Ibid.*
9. Transports Canada, « Portes et corridors du Canada : Axées sur un Canada fort », site Web Les portes et corridors du Canada. Cité le 17 mai 2009 de http://www.portesducanada.gc.ca/index2.html .
10. Gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec, « Ontario-Québec Continental Gateway and Trade Corridor », site Web La Porte continentale Ontario-Québec, 12 août 2008. Cité le 17 mai 2009 de http://www.natpo.ca/pres/Mike%20Casey,%20Evangeline%20Levesque%20-%20Ontario-Quebec%20Continental%20Gateway.pdf .
11. Gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec, « Postes frontaliers : Corridor Windsor-Détroit », site Web La Porte continentale Ontario-Québec, 18 juin 2008. Cité le 17 mai 2009 de http://www.portecontinentale.ca/windsor.html .
12. Gouvernement provincial du Manitoba, « Manitoba International Gateway Strategy », 2008. Cité le 17 mai 2009 de http://74.125.95.132/search?q=cache:cVH39nXMKmcJ:www.gov.mb.ca/mit/tpsd/pps/migs2008.pps+Canada+gateway+Corridor+Strategy&hl=en&ct=clnk&cd=6&gl=ca.

OPINIONS

« IL Y A QUELQUE CHOSE QUI NE VA PAS AVEC NOS MAUDITS NAVIRES AUJOURD'HUI »

– VICE-ADMIRAL SIR DAVID BEATTY

BATAILLE DU JUTLAND, HMS *LION*, LE 31 MAI 1916

par David Mugridge

La Presse canadienne/1872448

Le Roi George V en compagnie du commandant de la Grand Fleet, l'Admiral Sir David Beatty, durant une visite de la flotte.

Je m'approprie volontiers la célèbre phrase de l'Admiral Beatty lancée durant la bataille du Jutland étant donné qu'il s'agit simplement d'une manière contraire à la rectitude politique et légèrement fallacieuse de poser de vraies questions. Disposons-nous de navires adéquats pour mener nos batailles aujourd'hui? Ces navires sont-ils convenablement utilisés? Tenons-nous pour acquis, comme l'a fait la Royal Navy à Jutland, que nous combattons un ennemi qui n'ouvrira pas le feu? Malheureusement, de nombreux éléments tendent à montrer que les réponses à ces simples questions auraient comme conséquence de désavouer ceux qui, depuis la fin de la guerre froide, ont aveuglément mis sur pied des forces navales menées par l'OTAN en se basant sur leurs anciennes pratiques. Ceux qui croient que l'intouchable statu quo constitue le meilleur moyen d'assurer le succès politique à long terme n'ont pas compris le cœur du problème. L'environnement maritime d'aujourd'hui n'est plus fonction du nombre de frégates, mais de gestion de la capacité; il ne concerne plus autant les groupements tactiques, mais davantage les opérations d'exécution. Aujourd'hui, notre plus grand tort est de former des générations qui sous-estiment nos ennemis et qui font preuve d'un flagrant manque de prévoyance – une combinaison qui peut coûter cher à la Marine. Ce ne sont certainement pas des qualités qu'on recherche chez nos commandants militaires; il s'agit plutôt d'un défaut national trop fréquent qui fait surface lorsqu'on a affaire à une population qui n'est pas familière avec la Marine et à un groupe de politiciens civils sceptiques, et que le Trésor public ne fournit plus pour répondre aux besoins opérationnels urgents d'armées mal préparées qui ne s'exercent plus dans les champs de tir de Westphalia, mais qui se battent en Iraq et dans les montagnes d'Afghanistan.

Aucun étudiant en histoire militaire n'affirmerait de bonne foi que les événements sont restés au même point depuis la chute du mur de Berlin en 1989. Cependant, les auteurs de la doctrine maritime et des plans liés à l'acquisition de matériel naval semblent étrangement se complaire à continuer d'utiliser un vieux tourne-disque poussiéreux sans réaliser que nous

vivons maintenant à l'ère des iPod. Des versions réduites de la flotte vers 1989 sont-elles vraiment la meilleure option pour combattre un ennemi composé d'extrémistes religieux, de terroristes et de groupes du crime organisé sur le littoral, contrairement aux flottes hauturiennes formées d'*Udaloy*, de *Kirov* et de *Sovremennyy*? Aujourd'hui, le « mauvais emploi » opérationnel est perçu comme une option politique plus sûre qu'un examen stratégique et que le remplacement de l'équipement, car on a peur de devenir une garde côtière « haut de gamme ». Malgré cela, cette peur est-elle justifiée? Si c'était le cas, en fonction de leur expérience en Afghanistan, combien de forces de l'OTAN aimeraient maintenant ressembler à une version paramilitaire déployable de la GRC? En revanche, il apparait que de nombreuses forces navales sont devenues dépassées au niveau de la doctrine et axées uniquement sur le fait d'être un instrument militaire plutôt que de reconnaître l'importance croissante des opérations de maintien de la paix ou des fonctions diplomatiques dans l'approche tridimensionnelle contemporaine liée à la *sécurité*, et non à la *défense*.

Si l'on considère le vieil adage suivant dans son sens large, « le crayon est plus puissant que l'épée », pourquoi la doctrine maritime actuelle est-elle si réfractaire lorsque cela entraîne des ventes en gros et une utilisation inappropriée des ressources? Au Canada, cela s'explique par l'absence de doctrine. En revanche, les tactiques et les procédures l'emportent sur la doctrine, mais elles ne permettent pas qu'on ait davantage recours à la Marine. De nos jours, nous sommes témoins de la résistance au changement et de l'intérêt à se ranger derrière la justification du statu quo; il s'agit davantage d'une pierre taillée que d'une lame de lance modérée. Les responsables de la doctrine navale pourraient certainement s'inspirer de leurs collègues de l'Armée de terre. On peut prendre comme exemple la doctrine sur la contre-insurrection (COIN) de l'Armée de terre canadienne récemment publiée, où, essentiellement, chacune des trois armées fait des opérations de maintien de l'ordre sa principale capacité. L'approche du type « conquête des cœurs et des esprits » concernant la COIN a non seulement permis de définir les besoins futurs en matière d'arme blindée et d'artillerie lourde, mais également de justifier les grandes quantités de nouvel équipement « léger » pour mieux appuyer les troupes qui participent aux opérations de COIN et de stabilisation connexes. Tout cela a été effectué dans un climat politique où la capacité expéditionnaire future était un sujet tellement délicat que personne n'a osé parler du Navire de soutien interarmées ou de la lutte amphibie. Bref, la façon dont une armée de terre expéditionnaire assurera le transport de ses soldats et de son matériel à partir des côtes canadiennes avec une poignée de C-177 demeure un mystère pour le commun des mortels.

Peu de forces navales menées par l'OTAN montrent une vision aussi claire que celle des Néerlandais. Ces derniers ont également sagement et religieusement examiné les tendances en matière de sécurité maritime et acceptent de s'adapter pour faire face aux menaces maritimes de demain. L'utilisation de nouvelles capacités au profit des vieilles plateformes montre que ces forces seront aptes aux combats asymétriques et irréguliers, tout en étant capables de contribuer aux opérations de coalition à plus grande échelle. Pourtant, les circonstances dans lesquelles les Néerlandais ont procédé à ce changement sont très semblables à celles de leurs alliés – un remarquable mélange d'engagements outranciers, d'insuffisance de fonds et d'une piètre volonté politique. Leur utilisation de patrouilleurs hauturiers et de forces amphibies très efficaces au lieu d'escortes est tout à fait cohérente avec leur participation aux opérations de maintien de l'ordre. Les Néerlandais ont également mis sur pied une capacité riveraine « spécialisée » pour les futurs besoins de l'OTAN liés à l'arrivée dans le théâtre. Pour leur part, les Danois ont ajouté une modularité opérationnelle à leurs bâtiments de combat de surface. Cette option mérite aussi d'être envisagée et ne devrait pas être éliminée en raison du simple fait que seules les marines de grande taille pourraient les soutenir. Les besoins opérationnels liés au maintien de l'ordre deviennent donc la référence par défaut, de sorte que si l'on doit augmenter, cela se fait en réponse à un cadre de mission précis. La souplesse permanente que cela apporte au niveau de la main-d'œuvre, de l'équipement, de l'instruction et du maintien en puissance est évidente, et cette option mérite d'être explorée, même si l'on ne fait pas partie de la United States Navy.

Étant donné les coûts énormes liés à l'acquisition d'escortes traditionnelles, pourquoi celles-ci sont-elles devenues la plateforme standard pour un si grand nombre de forces navales? Il s'agit d'escortes « à tout faire » bien pourvues en effectifs pour lesquelles on fait des compromis au niveau de la capacité, même si les coûts d'entretien montent en flèche. Les destroyers de type 42 qui mènent des opérations d'interdiction maritime avec des navires de fortune modifiés et les frégates de classe Halifax qui effectuent des patrouilles de protection des pêches sont deux exemples du mauvais emploi qui se fait régulièrement. Il serait certainement logique d'utiliser un nombre réduit de plateformes d'escortes dotées d'une plus grande capacité ainsi qu'une flotte complémentaire de corvettes dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, même aux yeux des « bonzes » de la finance qui sont omniprésents à tous les niveaux de la défense de nos jours. Bien que les escortes aient certaines capacités pour mener des opérations de maintien de l'ordre, quel est l'écart entre ces capacités et leur pleine capacité? Combien de membres d'équipage très entraînés sont employés avantageusement? Quelles sont les différences entre une escorte et une corvette au niveau des coûts d'exploitation durant le cycle de vie? Combien d'armes et de capteurs sont utilisés de façon optimale, ou même simplement utilisés?

Les opérations de maintien de l'ordre permettent d'utiliser réellement des navires plus petits dotés d'une capacité moindre ainsi que d'augmenter le nombre de plateformes afin de remplir les engagements croissants prévus dans les budgets existants. Ce choix logique semble avoir été ignoré tant par les amiraux que les ministres. Par exemple, même avec le succès remarquable et continu de la Royal Navy en ce qui concerne la lutte contre la contrebande de drogues dans les Caraïbes, rien n'a été fait concrètement puisque l'examen de la défense du Royaume-Uni approchait et que cela aurait relancé le débat sur le nombre restreint d'escortes disponible pour remplir les engagements croissants et coïncidé avec la remise en question du programme concernant les futurs transporteurs (futurs porte-avions de la Royal Navy). Quel message transmet-on aux autres gouvernements lorsque l'on affecte une escorte uniquement à la lutte antidrogue à l'appui des opérations dirigées par les États-Unis plutôt qu'aux activités d'interdiction qui permettrait d'intercepter le trafic de drogues vers le Royaume-Uni à partir des côtes de Cap-Vert? Il s'agit d'un cas évident où une flotte équilibrée composée d'escortes et de corvettes dotées d'une capacité moindre reflèterait les engagements opérationnels contemporains et contribuerait à utiliser une approche multiorganisationnelle plus exhaustive en matière de sécurité maritime.

Le besoin d'équilibre est on ne peut plus clair. Un surinvestissement dans les plateformes de niveau supérieur peut

très bien faire face à la menace potentielle posée par l'expansion militaire d'états comme la Chine et la Russie dans des régions telles que l'Océan Indien ou l'Afrique. Cependant, le nombre de navires restants est trop faible pour accomplir les tâches militaires d'aujourd'hui qui sont plus diversifiées. Ces menaces conventionnelles émergentes déclencheront probablement une réponse internationale par l'entremise d'alliances telles que l'OTAN, ce qui permettra d'atténuer le risque lié à l'utilisation d'un nombre réduit d'escortes dotées des meilleures capacités. Par exemple, les pays peuvent adopter des capacités spécialisées comme les Néerlandais qui utilisent leurs forces amphibies pour mener des opérations riveraines. Les menaces irrégulières et asymétriques concernant les ressources de l'État ou les intérêts commerciaux constituent un problème à l'échelle nationale, et le meilleur moyen d'y faire face est le recours aux plateformes de maintien de la paix moins sophistiquées au niveau technologique. L'approche « universelle » actuelle en matière de projets navals est maladroite et résulte de mauvaises politiques d'approvisionnement et d'un développement stratégique inadéquat.

En 1939, la Marine royale canadienne était axée sur la construction de destroyers, qui constituaient la plateforme de choix, bien que les corvettes de la « Sheep Dog Navy » aient remporté la bataille de l'Atlantique. En raison de la guerre froide, il a fallu recourir à des escortes dotées d'une grande capacité pour constituer les groupements tactiques qui devaient faire dévier les Soviétiques avant que ces derniers n'atteignent les Fjords de l'Ouest de la Norvège. Les missions navales d'aujourd'hui nécessitent un équilibre entre les deux extrêmes. On doit maintenir des capacités de niveau supérieur, mais pas au point de limiter la capacité financière et opérationnelle de la force navale et de son personnel. Les politiques bien développées sur la sécurité nationale nécessitent de plus en plus le recours à des opérations de maintien de l'ordre, et ce sont les patrouilleurs hauturiers qui y parviennent le mieux. Par conséquent, les efforts doivent être équilibrés. Autrement, nous continuerons de nous préparer aux opérations de demain en nous basant sur la doctrine d'hier et avec trop peu de navires à notre disposition. On peut simplement demander l'avis du First Sea Lord de la Royal Navy. Lorsque l'accent est mis sur les plateformes de niveau supérieur comme les porte-avions de flotte et les destroyers de type 45, on devient un « otage lié et gardé sous silence » à la merci des « bonzes » de la finance. Et aujourd'hui, ces derniers sont plus dangereux qu'un ennemi déterminé. Ainsi, la Marine canadienne a perdu plus de navires en raison des restrictions budgétaires que des actions de l'ennemi, et des membres du personnel très entraînés continuent de quitter la Marine parce qu'on ne réussit pas à atteindre un équilibre concernant les programmes navals. La Marine canadienne devrait tirer des leçons de la défaite de la Royal Navy à la bataille du Jutland pour profiter du moment présent.

David Mugridge *est conseiller indépendant en sécurité, étudiant au doctorat à la Plymouth Business School et chercheur universitaire de l'Université Dalhousie. Pendant 20 ans, il a été membre de la Royal Navy et a occupé des postes dans différents domaines opérationnels, notamment le contre-terrorisme maritime, la défense de l'infrastructure critique, les opérations riveraines, la lutte amphibie et les opérations de maintien de la paix. Il rédige des documents et donne des conférences partout dans le monde pour des organisations politiques, militaires et professionnelles ainsi que dans des établissements d'enseignement.*

Photo du MDN HS034012d16 par le Caporal Shawn M. Kent

Le NCSM *Iroquois*, le NCSM *Regina* et le HMNZS *Te Mana* (navire de combat néo-zélandais en position arrière) naviguent en formation en losange dans le golfe Persique, le 6 mai 2003.

Fichier PNG du CEM/MDN

Le Projet de prolongation de la vie de l'équipement des frégates de classe *Halifax*.

LA DÉFENSE APRÈS KANDAHAR

Les commentaires des spécialistes et des médias sur la politique étrangère et la politique de défense du Canada sont depuis quelque temps dominés, de façon tout à fait appropriée, par deux questions liées l'une à l'autre : (a) la sagesse (ou absence de sagesse) du maintien d'une forme quelconque de présence militaire canadienne en Afghanistan après juillet 2011 et (b) les missions et théâtres d'opération de l'avenir d'une armée modernisée et endurcie par le combat et dotée d'une connaissance approfondie – et durement acquise – de la guerre de contre-insurrection. Certains observateurs, comme Eugene Lang et Eric Morse, ont ajouté une troisième dimension, de niveau supérieur. Écrivant dans le *Toronto Star*, ils postulent « …[que,] au minimum, nos dirigeants politiques ont envers les Canadiens l'obligation de discuter du rôle des forces armées en tant qu'instrument de la politique étrangère du Canada. Ils doivent discuter de façon honnête de la nature actuelle de nos forces armées, des réalités du monde dangereux dans lequel nous vivons, des imperfections de nos organisations internationales » – le récent document *Security in an Uncertain World: A Canadian Perspective on NATO's New Strategic Concept* de l'Institut de la Conférence des associations de la défense en étudie certaines de façon utile – et « de la manière dont une contribution canadienne à la paix et la sécurité internationales peut correspondre à ces réalités ».

Les arguments en faveur du maintien d'une présence militaire canadienne en Afghanistan après 2011 viennent de divers horizons. La secrétaire d'État des États-Unis, Hillary Clinton, a par exemple fait appel à la solidarité alliée quand elle a pressé Ottawa de fournir des instructeurs ou un autre type de personnel (par exemple du personnel chargé du soutien logistique). Le secrétaire au Foreign Office de Grande-Bretagne David Miliband a essentiellement demandé la même chose. Certains médias canadiens se sont prononcés en faveur d'un rôle lié à l'instruction dans leurs éditoriaux. Le *Globe et Mail* soutient par exemple dans son éditorial du 29 mars 2010 « …[que] le Canada devrait étudier favorablement toute demande de l'OTAN concernant le maintien d'un certain nombre de soldats en Afghanistan, comme instructeurs, après la fin de la mission à Kandahar prévue pour 2011. Le gouvernement conservateur et l'ancien gouvernement libéral ont l'un et l'autre soutenu le processus de reconstruction de l'Afghanistan et manifesté un intérêt complémentaire pour la protection de la sécurité nationale du Canada et de celle de nos alliés. Le passage à un rôle lié à l'instruction respecterait ces objectifs et honorerait les énormes sacrifices que les militaires du Canada ont faits pour les atteindre ». Contrairement au *Globe et Mail*, qui semblait envisager « un rôle lié à l'instruction comportant peu de risques à Kaboul », le *National Post* approuvait, dans un éditorial du 6 avril 2010, le maintien d' « équipes de liaison et de mentorat opérationnel, constituées de militaires canadiens chevronnés menant des soldats afghans au combat » – situation qui n'est manifestement pas sans risques. Pour le *National Post*, « …la présence des Canadiens biens entraînés aide à consolider les capacités des soldats afghans tout en exposant ceux-ci à nos méthodes de combat, qui sont profondément enracinées dans les principes du droit international. Ce genre de mission aiderait l'Afghanistan et démontrerait à Washington notre détermination à rester un allié tout en représentant toujours la fin de notre mission de combat, ce qui

satisferait les exigences du Parlement et diminuerait la pression à laquelle sont soumises nos forces armées surchargées ».

Dans un document sérieux présenté le 4 mars 2010 à l'assemblée générale annuelle de la Conférence des associations de la défense, Jack Granatstein a soutenu que « ... les instructeurs et l'[équipe de reconstruction provinciale] de même qu'une composante militaire chargée d'assurer la protection devraient rester [en Afghanistan]. Je pense aussi que les [hélicoptères de transport Chinook] devraient rester dans le théâtre pour offrir à nos alliés une capacité dont ils ont besoin ». Divers analystes ont repéré d'autres contributions militaires possibles après 2011. Même si certaines de leurs propositions pourraient se révéler pertinentes du point de vue militaire, d'autres pourraient être qualifiées de « mise en scène » diplomatique d'une utilité militaire douteuse.

Il serait à plus d'un égard surprenant que le gouvernement de M. Harper – qui était, surtout durant ses premières années au pouvoir, un ardent défenseur de la mission afghane héritée de son prédécesseur libéral – ne laisse en Afghanistan qu'un attaché militaire, un modeste détachement chargé de la sécurité de l'ambassade et une poignée d'officiers d'état-major, mais chaque nouvelle affirmation de sa détermination à se désengager réduit sa marge de manœuvre politique. La frustration de la population à l'égard d'une coûteuse présence de 10 ans en Afghanistan, la mesure lamentable dans laquelle certains alliés de l'OTAN refusent de partager le fardeau et l'attitude du président Hamid Karzai, en particulier ces derniers temps, ne peuvent que renforcer la prédisposition apparente du gouvernement à se désengager. Les prières de certains des principaux alliés du Canada, et des calculs diplomatiques plus larges, pourraient encore se traduire par une certaine présence militaire canadienne en Afghanistan après 2011, mais il s'agirait presque sûrement d'une contribution relativement modeste et soigneusement nuancée avec soin.

Le deuxième aspect, c'est-à-dire l'utilisation future de l'armée revigorée du Canada, constitue, d'après Lang et Morse, « ...la question principale qui est sans réponse – et qui n'est même pas posée – dans le domaine de la politique étrangère du Canada ». Ils postulent « ...[que] cette nouvelle machine de guerre que le Canada possède et son image de guerrier sont étrangères aux Canadiens. Elle met une bonne part de notre population et beaucoup de membres de notre classe politique mal à l'aise ». C'est vrai, mais même si l'on a de sérieuses réserves concernant l'engagement actuel du Canada en Afghanistan, il faut reconnaître qu'une armée de ce genre (ainsi que la mobilité aérienne que procurent les CC-177A Globemaster de la Force aérienne et, plus tard, ses CC-130J Hercules et CH-147F Chinook) est clairement pertinente pour ce qui est de la participation à un éventail exceptionnellement large d'opérations de sécurité humanitaire et de soutien de la paix. Ainsi qu'en témoigne nettement l'opération menée à Haïti, elle est aussi pertinente pour les opérations internationales de secours humanitaire.

L'excellent rapport *Qu'est-il advenu du maintien de la paix? L'avenir d'une tradition* de Jocelyn Coulon et Michel Liégeois tombe particulièrement bien à cet égard. Commandé par le Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (CDFAI), il conclut que l'ère du maintien de la paix traditionnel ou classique (du type de Suez et de Chypre) associé à Lester Pearson est en grande partie disparu mais que le besoin de formes nouvelles, plus robustes et beaucoup plus difficiles de « maintien de la paix » continue de croître et d'évoluer. « Au cours des dix dernières années, soutiennent-ils, les autorités gouvernementales canadiennes ont préféré engager le Canada dans des interventions militaires en dehors du cadre de l'ONU et, dans le cas particulier de l'Afghanistan, dans une mission de lutte anti-insurrectionnelle. Ce choix est parfaitement légitime, mais les Canadiens et leurs élites doivent aussi se rappeler que Pearson a laissé un héritage dont l'étonnante transformation et la vitalité surprennent. Le monde entier fait dorénavant des opérations de paix – ancienne comme nouvelle version – un de ses instruments par excellence pour la gestion ou le règlement des conflits. Le Canada, fort de cette grande tradition et de l'expérience exceptionnelle et courageuse de ses militaires en Afghanistan, est dorénavant en mesure de se réengager dans les opérations de paix. » Les auteurs font ressortir deux autres points particulièrement pertinents. Le premier est que la concentration de personnel militaire canadien en Afghanistan a exposé le gouvernement canadien à la critique. « Le gouvernement canadien ne peut offrir aux Canadiens – qui chérissent l'image du Casque bleu – un autre exemple de déploiement de "gardiens de la paix" alors que les autres alliés traditionnels du Canada peuvent le faire. Cette posture attire donc le soupçon que le Canada a définitivement abandonné le maintien de la paix. » De fait, une poignée à peine de militaires canadiens – dont le nombre est encore plus bas qu'il ne l'était quand Coulon et Liégeois ont rédigé préparé leur rapport – est actuellement affectée à des opérations de soutien de la paix qui ne sont pas des opérations de l'ONU en Afghanistan ou de l'OTAN et d'autres opérations (c'est-à-dire celles de la FMO, ou Force multinationale et Observateurs). Le second est que « le grand public et, souvent, les responsables politiques et certains experts, éprouvent des difficultés à comprendre les nouvelles formes du "maintien de la paix", d'autant plus que le "gardien de la paix" pacifique et débonnaire des années soixante et soixante-dix est maintenant éclipsé par "un guerrier de la paix" autorisé dans certaines circonstances à recourir à la force pour défendre ou imposer un mandat de l'ONU ou d'acteurs non onusiens. » Cette confusion continue de se manifester dans les sondages d'opinion que commandent le MDN et d'autres acteurs.

La recommandation voulant que le Canada recommence à jouer un rôle dans les opérations de soutien de la paix de l'ONU n'a pas été bien accueillie de façon universelle. Lang et Morse, par exemple, y voient « ... au mieux une tentative de migrer vers une raison d'être militaire qui concorde avec l'opinion de la majorité des Canadiens, qui tend à transformer en mythe toute mission à laquelle le nom de l'ONU est associé ». D'autres sont plus réceptifs à l'idée d'un retour global à ce rôle mais ont exprimé des réserves, dans certains cas profondes, concernant une possible participation canadienne de grande envergure à des opérations particulières de l'ONU (c'est-à-dire au Congo).

L'appel de Lang et Morse concernant une « conversation » sérieuse sur les forces armées « ... en tant qu'instrument de la politique étrangère du Canada », la nature des forces armées du Canada, les défis contemporains et futurs en matière de sécurité et de défense et les contributions possibles du Canada à la paix et à la sécurité internationales pose du point de vue politique un problème, mais il n'en est pas moins bien accueilli. Il n'est pas nécessaire qu'elle constitue un spectacle grandiose à caractère officiel exigeant beaucoup de temps, assorti de « livres verts » et ainsi de suite, mais elle doit consister en un genre ou un autre de dialogue national à multiples facettes portant sur des questions importantes de politique publique. Pareil dialogue est absent depuis un bon moment, en partie parce que l'énoncé de

politique internationale du Canada du gouvernement Martin publié en 2005 – qui peut servir de catalyseur utile au dialogue et aux débats – a en grande mesure été neutralisé par la brève existence du gouvernement, en partie parce que le gouvernement Harper qui l'a suivi n'a pas produit de livre blanc sur la politique étrangère (ou à tout le moins un document correspondant à peu près à un livre blanc) et en partie parce que – même s'il s'agit à bien des égards d'un document fort louable – la stratégie de défense *Le Canada d'abord* n'est pas exactement l'énoncé de politique publique qui a le plus de poids ou qui est le plus détaillé. Comme nous vivons dans un monde regorgeant d'incertitudes stratégiques et de dangers troublants, étant donné la dure réalité de l'aspect économique de la défense du Canada et les nombreux besoins contradictoires que le trésor public est appelé à satisfaire, étant donné les signaux embrouillés qui ressortent des sondages faits au Canada et étant donné le profond changement que représente le désengagement à grande échelle prochain de l'Afghanistan – au lieu d'un autre déploiement rapide ailleurs dans le monde, le nombre des militaires canadiens en poste à l'étranger sous les auspices de l'OTAN, de l'ONU ou d'un autre organisme pourrait tomber à son plus bas niveau en 60 ans – le moment est bien choisi pour tenir un dialogue de ce genre. De fait, certains commentateurs ont fait remarquer que les gouvernements qui se sont succédés n'ont même pas été capables d'expliquer de façon claire, convaincante et logique aux Canadiens l'engagement du Canada en Afghanistan, qui dure depuis 10 ans. Si nous avons échoué au niveau local, nous pouvons facilement imaginer les dommages réels et potentiels au niveau global.

Si nous pouvons entreprendre une « conversation » d'un genre ou d'un autre, il serait utile de larguer certains des clichés et des mantras qui teintent depuis longtemps nos interprétations de la place du Canada dans les affaires mondiales, la place des forces armées dans la politique étrangère du Canada, les points de vue de la population en matière de défense et les relations civilo-militaires. C'est devenu un cliché de dire que les événements du 11 septembre 2001 (et les attaques terroristes commises par la suite ailleurs dans le monde) ont eu un effet sur les psychés politiques et publiques canadiennes. La façon détendue d'aborder la sécurité nationale et la défense nationale qui a caractérisé tant de gouvernements du Canada depuis 1867 n'est plus politiquement possible. De même, la liberté de manœuvre et l'apathie présumée de la population qui ont si facilement permis à de nombreux gouvernements du pays de s'occuper d'autres priorités nationales en imposant des coupes sombres aux domaines de la sécurité et de la défense, apparemment sans réfléchir aux effets ou les analyser, ou à peine, a été gravement minée. Les événements des 10 dernières années ont aussi modifié les liens qui existent entre les Canadiens et leurs forces armées. Un sondage Ipsos Reid de mars 2009 notait par exemple que les personnes qui y ont répondu « …se disaient fières de la bravoure, du courage et de l'engagement du personnel des Forces, même lorsqu'elles ne sont pas toujours d'accord avec leurs missions ». Le rendement remarquable des forces armées dans leur réaction à des catastrophes naturelles, au pays comme à l'étranger, a aussi resserré les liens avec les Canadiens.

Cela dit, les vieilles habitudes ont la vie dure. À mesure que les événements du 11 septembre 2001 reculent dans le temps – il est parfois difficile de croire que près de 10 ans se sont écoulés – la propension à la parcimonie des Canadiens et de leurs dirigeants politiques ne sera pas loin de la surface. Le gouvernement Harper a substantiellement accru les fonds additionnels consacrés par le gouvernement Martin à la défense, … mais les réalités fiscales et l'ampleur du retard touchant les projets d'immobilisations – il faut plus que 10 ans pour corriger une « décennie de noirceur » – imposent des contraintes très réelles. La récession mondiale, les très graves dommages causés au secteur manufacturier du Canada central (et la perte concomitante de revenus du gouvernement), la hausse imminente des dépenses de santé, les faiblesses touchant la productivité canadienne et l'effort de recherche et développement et une foule d'autres facteurs vont limiter ce à quoi le MDN peut raisonnablement s'attendre au cours des prochaines années. Il est aussi possible qu'une population sensibilisée à un monde plus dangereux fasse passer le genre de menace pour « la sécurité » qui relève principalement des organismes d'application de la loi avant les menaces associées à « la défense » auxquelles les Forces canadiennes conviennent mieux. D'autres encore, notamment les personnes opposées aux opérations du genre de celle qui est en cours en Afghanistan, peuvent chercher à orienter les fonds disponibles pour la défense vers des rôles militaires de nature non expéditionnaire.

L'état matériel des forces armées doit être un élément clé de toute « conversation » de ce genre. Certains projets importants de l'armée font face à des défis, mais les forces terrestres ont tout naturellement été le principal bénéficiaire des améliorations liées à l'Afghanistan et sont en conséquence en relativement bon état. Certains éléments des forces aériennes – notamment les avions de transport stratégique et tactique et les hélicoptères lourds – sont, ou vont être, en très bon état, mais le remplacement des chasseurs (les 79 CF-18 Hornet modernisés vont atteindre leur limite de durée prévue en 2017-2020), le remplacement de l'Aurora et le nouvel avion de recherche et sauvetage (qui a récemment été la cible de commentaires brutaux dans une étude du Conseil national de recherches) sont loin d'être assurés. La marine est toutefois dans une situation très difficile. Le programme de modernisation de la frégate de la classe *Halifax* progresse et les sous-marins de la classe *Victoria* pourraient – enfin – franchir une étape critique, mais les deux concepts hybrides – le navire de soutien interarmées (NSI) et le navire de patrouille en mer / en Arctique (BGP NPEA) – font face à de graves problèmes, en partie parce qu'il s'agit justement de concepts hybrides. Les trois destroyers de la classe *Iroquois* qui restent peuvent continuer à servir un certain temps, mais, à moins que n'intervienne un allié disposé à vendre à un prix d'ami des navires de lutte antiaérienne existants et raisonnablement modernes, ils vont être retirés du service sans être remplacés directement. Les quatre premières frégates modernisées de la classe *Halifax* vont assumer la fonction de commandement et contrôle des destroyers par l'acquisition de systèmes de communications améliorés, de dispositifs d'affichage additionnels et de locaux d'habitation destinés à l'état-major, mais elles ne seront manifestement pas des navires de lutte antiaérienne.

Il est bien possible que nous soyons à la porte du meilleur des mondes en ce qui concerne la défense du Canada, mais des problèmes très traditionnels vont continuer de compliquer l'avenir. Tout dépendant de nos choix globaux en matière de politique étrangère et de politique de défense et du budget d'acquisition disponible, nous pourrions ne plus être en mesure d'éviter des choix officiels et difficiles entre des forces armées qui sont, effectivement, « polyvalentes et aptes au combat » et des forces armées dont les capacités sont inférieures.

Martin Shadwick *enseigne la politique de défense du Canada à l'Université York. Il a été rédacteur en chef de la Revue canadienne de défense.*

A SOLDIER FIRST: BULLETS, BUREAUCRATS AND POLITICS OF WAR

par Rick Hillier

HarperCollins Canada, Scarborough, Ont., 2009

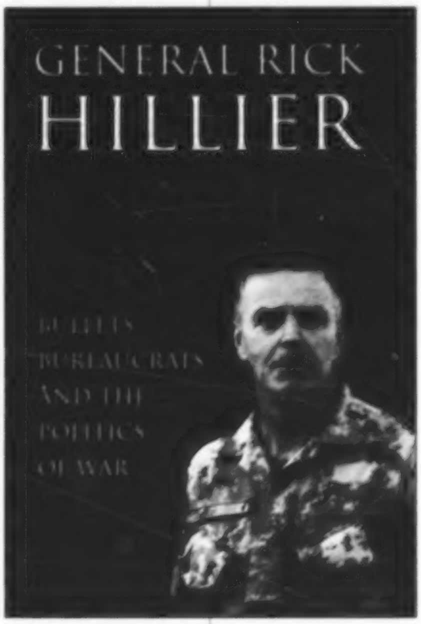
509 pages, 34,99 $

ISBN-10: 1554684919

ISBN-13: 9781554684915

Critique de : Bill Bentley

On peut dire que le Général Rick Hillier a été le chef d'état-major de la Défense (CEMD) le plus dynamique, le plus connu du public et, à vrai dire, le plus controversé de l'histoire de cette fonction. Dans les domaines de la politique étrangère et de la politique de défense, on peut également affirmer que son influence a été remarquable et exceptionnelle; or, sera-t-elle également profonde et durable? Cela reste à voir. Plus près de nous, le Général Hillier a certainement exercé une influence décisive sur les Forces canadiennes (FC) tant par la manière dont il a attiré l'attention des Canadiens sur leurs forces armées que par les changements structurels et doctrinaux qu'il a réalisés pendant la durée de ses fonctions comme CEMD.



Son livre *A Soldier First* permet de se faire une solide opinion sur l'homme qui a incarné les FC pendant trois ans et dont les interventions publiques ont été particulièrement visibles. Le livre couvre toute la carrière du Général, de l'élève-officier au général quatre étoiles. Par contre, sur ses 23 chapitres, seuls les huit derniers retracent la période de son mandat comme CEMD. En revanche, les 15 premiers chapitres renferment des thèmes qui contribuent à expliquer comment le soldat s'est formé pour devenir l'officier exceptionnel et le leader de grand talent que l'on connaît. On découvre, entremêlé à son récit, son goût évident pour la vie de soldat et la profonde admiration qu'il a toujours ressentie pour les militaires, hommes et femmes, qui ont servi à ses côtés tout au long de sa carrière. Comme CEMD, la détermination du Général à mettre en valeur ces soldats, marins et aviateurs et à expliquer aux Canadiens ce qu'ils représentent pour le pays, reflète cet attachement.

Un deuxième grand thème du livre porte sur l'expérience vaste et formatrice que Rick Hillier a acquise aux postes de commandement importants qu'il a occupés, surtout en qualité d'officier supérieur. Hormis le commandement de son propre régiment blindé alors qu'il était lieutenant-colonel, Rick Hillier occupe les postes suivants : commandant d'une brigade canadienne; commandant adjoint du 3[rd] US Corps, à Fort Hood, Texas; commandant de la Division multinationale (Sud-Ouest) en Bosnie-Herzégovine (2000); commandant adjoint, puis commandant (2001-2003) de l'Armée de terre du Canada; commandant de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan (2004); enfin CEMD en février 2005. Toute cette expérience, combinée à un troisième thème – la nature du leadership au cours de sa carrière – aide considérablement à faire comprendre bon nombre des actions et motivations ultérieures de Rick Hillier comme chef des FC et grand patron de la profession des armes au Canada.

Le Général Hillier livre ses réflexions sur l'influence – qu'il juge négative – du leadership de la fin du 20[e] siècle sur la structure, la philosophie organisationnelle et la doctrine des FC. Il raconte s'être rappelé, à un moment donné durant son mandat de CEMD, ce qu'il avait pensé de son tout premier cours d'instruction de jeune officier. À son avis, le cours n'enseignait pas tant l'art de commander une troupe de chars que celui de *ne pas* commander. Il s'est également souvenu qu'une fois devenu officier supérieur de grade intermédiaire, il avait constaté que l'Armée de terre et le reste des FC se transformaient graduellement en une bureaucratie administrée par des gestionnaires et non des leaders. Plus tard, alors qu'il était commandant adjoint de l'Armée de terre, cette première évaluation s'est encore renforcée lors d'une discussion avec le Lieutenant-colonel Pat Stogran au retour de ce dernier d'une mission en Afghanistan : Stogran affirmait que la structure de commandement et de contrôle des FC ne pourrait tout simplement pas fonctionner si nous devions participer à des opérations exigeant de l'agilité et que nos troupes se trouvaient soudainement obligées de faire face à des tirs soutenus. Stogran pensait que le type d'organisation en place au Canada constituait un obstacle au succès des opérations. Il n'y a pas de doute qu'au moment où Rick Hillier entrait en fonction comme CEMD, il avait en tête des changements d'envergure.

Ainsi, dès son entrée en fonction, le Général s'est mis au travail en lançant une restructuration radicale des FC, d'abord par le démantèlement du Groupe du Sous-chef d'état-major de la Défense (Gp SCEMD) qui était jusqu'alors responsable de toutes les opérations au Canada comme à l'étranger. En remplacement du Gp SCEMD, il a mis en place quatre (4) quartiers généraux de commandement opérationnel – Commandement de la Force expéditionnaire du Canada (COMFEC), Commandement Canada (COM Canada), Commandement de soutien opérationnel du Canada (COMSOCAN), et Commandement des forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN). Puis, en promulguant ses six « principes de la transformation », le Général a donné le ton. L'intention était d'établir une philosophie davantage centrée sur le commandement, de mettre l'accent sur le leadership plutôt que sur la gestion, et de clarifier les responsabilités et les comptes à rendre. À ce jour, cette initiative de Hillier a peut-être entraîné la restructuration la plus considérable des FC depuis l'unification et l'intégration des forces armées dans les années 1960. Il n'y aucun doute que le Général s'était engagé à démontrer qu'il revenait aux leaders de développer et de changer les cultures, tandis que la tâche des gestionnaires et des administrateurs consistait à y vivre et à s'y adapter. Malheureusement, les événements et actions entourant cet engagement du Général font à peine l'objet de quelques paragraphes. Nous devrons donc attendre des précisions de première main sur la manière dont le Général a organisé cet imposant

exercice de gestion du changement en souhaitant qu'il décide d'approfondir ses écrits sur cet important sujet. Entre-temps, on peut trouver un bon compte rendu de ces événements dans le récent livre du Lieutenant-général à la retraite Mike Jeffery, *Inside Canadian Forces Transformation: Institutional Leadership as a Catalyst for Change*.

Par ailleurs, *A Soldier First* permet de mieux comprendre un certain nombre de questions ayant provoqué une vive controverse dans la période où le Général Hillier exerçait ses fonctions de CEMD. On y trouve des comptes rendus intéressants sur les débats ayant entouré l'acquisition de pièces d'équipement majeures, les souvenirs personnels du Général sur le problème des détenus afghans tel qu'il était à cette époque, ainsi que les relations de Hillier avec les trois ministres de la Défense nationale dont il a successivement relevé. Ses relations avec Bill Graham et Peter Mackay étaient excellentes, tandis que ses rapports avec Gordon O'Connor étaient parfois un peu tendus, mais Rick Hillier maintient que cette tension a été grandement exagérée par les médias. Il y a du bon et du mauvais dans l'appréciation qu'il fait de ses collègues; s'il prodigue des louanges flatteuses aux uns, il adresse de sévères critiques à d'autres. Tout bien considéré, l'impression qu'il laisse est négative. On trouve un compte rendu peut-être moins partisan de ces relations dans l'ouvrage de Philippe Lagassé, « A Mixed Legacy: General Rick Hillier and Canadian Defence 2005-2008 »[1]. Il s'agit d'une analyse fondée sur plusieurs entrevues confidentielles. Finalement, on ressent très vivement la solide détermination de Rick Hillier à traiter très publiquement le retour des victimes de la guerre, à leur rendre les honneurs qu'ils méritent et à rappeler aux Canadiens le sacrifice suprême que leurs filles et leurs fils ont consenti.

Les comptes rendus portant sur le rôle prépondérant du Général Hillier dans la formulation des énoncés de politique étrangère et de défense du gouvernement libéral, et, bien sûr, sur le rôle du Canada en Afghanistan sont parmi les plus intéressants du livre. Dans ces deux cas, le Général a fait l'objet de nombreuses critiques dans les officines du pouvoir à Ottawa et, dans une certaine mesure, dans les médias nationaux. Par exemple, on a soutenu que ce sont les politiciens et les hauts fonctionnaires qui doivent élaborer et établir des politiques et non les militaires dont la tâche, sur ce point, consiste à fournir des conseils militaires. À l'évidence, les vues et les avis du Général ont eu une influence excessive comparativement à ceux de ses prédécesseurs. Cependant, une bonne partie de la critique à l'encontre du Général rate son but sur deux points. Premièrement, le Premier ministre de l'époque, Paul Martin, et son ministre de la Défense, Bill Graham – deux hommes à l'esprit indépendant et fort intelligents – ont toujours maintenu le contrôle. À la recherche d'initiatives stratégiques nouvelles et originales, ils ont été acculés à les trouver n'importe où si l'on en croit leurs conseillers traditionnels en la matière. Le Général Hillier, fidèle à sa nature bien décidée, a comblé le vide sans se laisser décontenancer – offrant avis et conseils que les décideurs légitimes dûment élus ont acceptés de bonne grâce.

Deuxièmement, et, ce qui est plus important pour les relations civilomilitaires canadiennes à long terme, Hillier a semblé comprendre d'instinct le point de vue de Henry Kissinger dans l'extrait ci-après d'un document rédigé par ce dernier lorsqu'il était Secrétaire d'État des États-Unis : « Une séparation complète entre la stratégie militaire et la politique en haut lieu ne peut se faire qu'au détriment des deux. Elle a conduit à assimiler la puissance militaire à l'application la plus absolue de la force, et fait de la diplomatie une question de finesse. Étant donné que les problèmes les plus complexes en matière de politique nationale se posent dans les domaines où des facteurs politiques, économiques, psychologiques et militaires se chevauchent, nous devrions écarter l'idée fausse selon laquelle il existe des "avis purement militaires". »[2]

Indépendamment de la contribution du Général Rick Hillier à la réforme des FC et au rétablissement d'une relation forte et respectueuse avec la société canadienne, *A Soldier First* peut induire le lecteur en erreur quant à l'histoire complète de cet effort, une histoire qui commence avant l'entrée en fonction de Hillier en tant que CEMD. Or cette confusion possible est indubitablement liée au fait que le Général a servi à l'étranger pendant la période critique de 1998 à la fin de 2001. À son retour comme commandant adjoint de l'Armée de terre, les attaques terroristes à New York et à Washington et les événements dramatiques qui ont suivi, notamment notre premier déploiement dans une mission de combat en Afghanistan, ont accaparé son attention.

Quoi qu'il en soit, le Général écrit qu'au moment où il a pris le contrôle comme commandant de brigade au milieu de 1996, les FC subissaient toujours les retombées du fiasco de l'intervention en Somalie et se cachaient du public, effrayées de faire quoi que ce soit, sauf ce qui était perçu comme absolument essentiel. Mais les FC ne pouvaient rester cachées pendant longtemps étant donné qu'en octobre 1997 le gouvernement avait établi le Comité de surveillance du ministre de la Défense nationale, présidé par l'honorable John Fraser. Ce comité avait pour mission de surveiller la mise en œuvre des nombreuses initiatives de réforme proposées dans le Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes (avril 1997). Au cours des cinq années suivantes, le Comité a publié des rapports trimestriels destinés au public.

Je pense toutefois que l'engagement et le travail assidu du Gén Maurice Baril et de son successeur au poste de CEMD, le Gén Ray Hénault, en collaboration avec le Vam Gary Garnet, le Lgén Roméo Dallaire, M. John Scott Cowan, le Col Bernd Horn, le Capv Al Okros, et le Lcol Dan Lortie ont été plus utiles et plus pertinents. Avec plusieurs autres, ces personnes se sont lancées dans la revitalisation du professionnalisme et du leadership des corps d'officiers et de militaires du rang au moyen d'une combinaison d'éléments : exemples personnels, promulgation d'une doctrine officielle (dont on avait grand besoin), et changements organisationnels considérables. Au cours de la période de 1998 à 2005, cette revitalisation a donné lieu à la publication de deux documents stratégiques – L'officier en 2020 et Le corps des MR en 2020. Approuvés par le Ministre de la Défense nationale en poste, ces documents indiquent la voie à suivre pour ces deux corps. En 2003, *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada* était publiée et entérinée publiquement par la gouverneure-générale en tant que Commandante en chef. En 2005, le premier d'une série de quatre manuels – *Le leadership dans les Forces canadiennes : Fondements conceptuels* – était publié. En ce qui a trait aux changements organisationnels, l'Institut de leadership des Forces canadiennes et l'Académie canadienne de la Défense ont été mis sur pied au début du XXI[e] siècle. Ces mesures *étaient* et *demeurent* le fondement même de la réforme en cours des FC et, à mon avis, elles *ont joué* un rôle considérable en préparant le terrain pour le projet suivant du Général Hillier, une entreprise d'importance capitale – la transformation des FC.

A Soldier First est un livre instructif et agréable à lire. C'est le récit pénétrant d'une remarquable carrière de soldat, écrit dans un style attirant et populaire pour lequel le Général Hillier était renommé. Il *suscite*, mais bien sûr ne *résout* pas, l'éternel débat sur la question de savoir si ce sont les hommes qui font l'histoire ou l'histoire qui fait les hommes. Les événements et les circonstances dramatiques et uniques que le Canada a connus avant et pendant la période où le Général Hillier était CEMD exigeaient la prise de mesures quels que soient les responsables. L'expérience particulière du Général, sa puissante personnalité et son style de leadership ont clairement façonné la réponse du Canada comme nul autre n'aurait probablement pu le faire. Le lecteur de cet ouvrage vivement recommandé doit tenir compte de la dynamique entre l'histoire et l'homme.

Le Lieutenant-colonel à la retraite L. William Bentley, MSM, CD, Ph. D., *est directeur de l'Institut de leadership des Forces canadiennes qui relève de l'Académie canadienne de la Défense, à Kingston.*

NOTES

1. Philippe Lagassé, « A Mixed Legacy: General Rick Hillier and Canadian Defence », dans l'*International Journal*, été 2009.
2. Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, publié par le Council on Foreign Relations par Harper & Brothers, 1957, p. 422.

CANADA'S NAVY: THE FIRST CENTURY DEUXIÈME ÉDITION

par Marc Milner

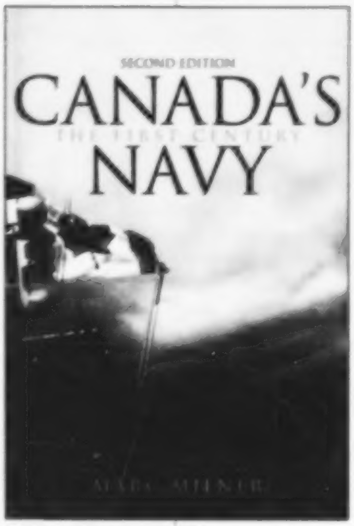
Toronto : University of Toronto Press, 2010

391 pages, 35 $

ISBN : 978-0-8020-9604-3

Critique de : Jurgen Duewel

C'est en 1999 que Marc Milner a publié *Canada's Navy: The First Century*. Beaucoup ont vu dans ce livre l'un des meilleurs et des plus intelligibles ouvrages sur l'histoire de la Marine canadienne. Malheureusement, il a été publié 11 ans trop tôt. Milner vient maintenant de compléter son œuvre par une deuxième édition, qui comporte un 16e chapitre, intitulé *Global Reach 1991-2010*. Ce dernier chapitre, de même qu'une nouvelle préface et un nouvel épilogue, explique admirablement l'émoi qui prévalait au début des années 2000 et le chaos qui s'est installé dans le monde dans le sillage des attentats du 11 septembre. En 2001, les Forces canadiennes (FC) et la Marine canadienne tentaient toujours de se remettre d'une « période ténébreuse » et de compressions massives dans les forces armées lorsque les terroristes ont frappé le monde de plein fouet. Soudainement, le leadership a dû changer d'objectif et s'est vu contraint d'augmenter ses effectifs et ses équipements pour faire face à la nouvelle menace. Comme par hasard, explique Milner, les frégates de la Marine, récemment mises en service, sont arrivées juste à point. Le gouvernement Chrétien, sans vouloir se laisser entraîner dans une guerre terrestre en Irak, tenait néanmoins à être au diapason du reste de ses alliés de l'OTAN et de la réaction collective face à Al-Qaïda. Malheureusement, l'attitude « Prêt oui prêt » s'avérera une « arme à double tranchant », et la Marine deviendra rapidement victime de ses propres succès. En dépit de la valeur des frégates et de leurs équipages, et elles étaient effectivement *hors pair*, il y avait trop peu de coques et trop peu de gens pour constituer une présence vraiment durable, même pour le mandat limité de deux ans de l'opération *Apollo*, imposée par le chef d'état-major de la Force maritime d'alors. En raison des engagements frénétiques de la Marine, la refonte à mi-vie des frégates, qui devait débuter en 2002, a été différée jusqu'en 2010. De plus, les compressions de personnel qu'a subi l'effectif en 1995 continuent de hanter la Marine, qui finira par « s'épuiser ». Malgré l'augmentation du financement accordée par le gouvernement conservateur, l'hélicoptère embarqué promis depuis longtemps n'est *toujours pas* arrivé, et les navires appelés à remplacer les deux navires ravitailleurs, le NCSM *Preserver* et le NCSM *Protecteur*, semblent être restés en rade. Comme Milner le rappelle au lecteur, la situation actuelle de la Marine est malheureusement du déjà-vu. Pour justifier son existence aux yeux des Canadiens, la Marine doit continuer d'être mobilisée dans le monde et de prouver sa valeur comme instrument de politique publique. Toutefois, à cause de ses engagements des dernières années, la Marine se retrouve dans une situation peu enviable. En effet, elle doit rétablir ses effectifs et procéder à la refonte de ses bâtiments, tout en poursuivant ses opérations aux quatre coins de la planète : c'est-à-dire pourchasser les pirates au large des côtes d'Afrique de l'Est, apporter une aide humanitaire en Haïti, appuyer l'OTAN et mener des patrouilles de souveraineté dans l'Arctique.



L'ouvrage contient toutefois une ou deux erreurs. Par exemple, on y indique que les attentats perpétrés à Londres ont eu lieu en 2002 plutôt qu'en 2005, et l'ouvrage comprend une explication un peu simpliste de la transformation et de son incidence sur la Marine. Malgré tout, cet ouvrage, à l'instar de la première édition, propose un récit passionnant de l'histoire de la Marine canadienne et devrait occuper une place d'honneur dans la bibliothèque de tout officier de marine.

Le Capitaine de corvette Jurgen Duewel *est officier de marine de surface. En tant que membre du personnel de l'Académie canadienne de la Défense à Kingston, il est responsable de la troisième période de perfectionnement professionnel des officiers. Il détient une maîtrise en études sur la conduite de la guerre du Collège militaire royal et travaille actuellement à un doctorat en leadership pédagogique.*

D DAY : THE BATTLE FOR NORMANDY

par Antony Beevor

New York : Viking USA, 2009

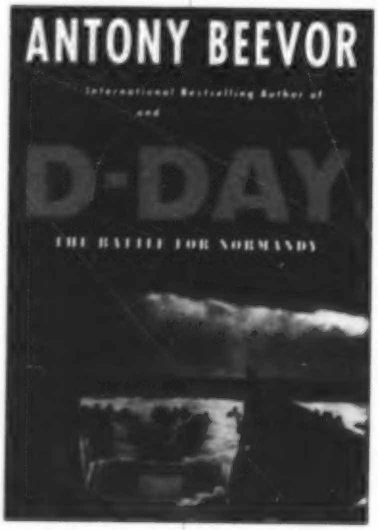
608 pages, 41 $

ISBN – 10 :0670021199

ISBN – 13 :978-0670021192

Critique de : Mike Goodspeed

On ne manque certainement pas de bons exposés sur le Jour J ou la Bataille de Normandie. J'ai donc été pour le moins sceptique quand on m'a demandé de rédiger une critique du livre d'Antony Beevor, *D Day : The Battle for Normandy*. Ce terrain a certainement été intensément labouré par John Keegan, Max Hastings, notre propre Mark Zuehlke et par une foule d'autres auteurs. En outre, y a-t-il encore une dimension de la Campagne de Normandie qui n'aurait pas déjà été passée au crible? J'ai été content de découvrir que Beevor a réussi à créer non seulement un pendant hautement intelligible de la littérature sur le sujet, mais également un ouvrage d'une grande valeur en raison de la perspicacité avec laquelle il aborde cette période critique de l'histoire.



La meilleure raison à invoquer pour convaincre d'éventuels lecteurs de lire ce livre est peut-être l'inimitable flair dont l'auteur fait preuve pour appréhender à la fois l'état d'esprit des hommes en guerre et la situation stratégique et opérationnelle dans laquelle ils se trouvent. Beevor varie continuellement sa « distance focale » – passant de l'expérience individuelle du choc de la bataille au dispositif de la campagne militaire. Ce n'est pas par hasard que Beevor est l'historien militaire ayant le plus de succès de librairie au monde; dans *D Day*, Beevor use encore de sa technique distinctive de personnaliser son sujet en ayant constamment l'œil sur la campagne, passant de l'individuel au collectif apparemment sans effort. Beevor fascine avec ses détails mystérieux, bien que ses connaissances parfaitement digérées sur son sujet lui permettent de donner au lecteur des aperçus nouveaux sur les arguments proposés dans la controverse entourant la Bataille de Normandie.

Il me semblerait superficiel, dans une revue professionnelle, de recommander l'ouvrage parce qu'il est bien écrit; or le style de l'auteur est non seulement adapté à son public cible, mais encore laisse-t-il transparaître les raisons implicites ayant motivé la rédaction du livre. Dans une bonne partie de ses écrits, Beevor montre une volonté de simplifier et de synthétiser l'expérience des grandes batailles afin de donner une bonne idée du spectre d'intensité d'une campagne particulière. Dans le présent ouvrage, Beevor tente de faire ressortir non seulement le plan d'ensemble de la lutte pour la Normandie, mais aussi la qualité et le caractère des soldats et des leaders qui ont mené les combats. En personnalisant intensément son analyse de la campagne, il s'adresse à plusieurs groupes : l'historien professionnel, l'étudiant qui s'intéresse sérieusement à l'art militaire, et le lecteur moyen qui cherche à se divertir tout en s'informant. Il décrit les expériences des généraux, des chefs subalternes, des soldats et des civils qui vivent sur le champ de bataille et son succès n'est pas étranger à son écriture claire et concise; de plus, ses commentaires discrets facilitent l'enchaînement du récit.

Beevor utilise en bonne partie des informations nouvelles qu'il a tirées des archives de plus de trente établissements. Il a dû déployer des efforts considérables pour trouver dans des sources encore jamais publiées les expériences individuelles et collectives qu'il nous donne à méditer. Sa vaste utilisation de documents de référence originaux donne à son livre une trame vivante et passionnante, d'où l'immense succès de librairie de *D Day*. Il ne faudrait pas croire que la popularité dont il jouit actuellement rend le livre moins instructif pour le soldat professionnel, car Beevor ne sacrifie en rien l'analyse rigoureuse au profit de descriptions prolixes. Son approche de l'histoire militaire privilégie plutôt un mode de narration réaliste et détaillé qui amène le lecteur à ses propres conclusions. Beevor insère soigneusement ses opin ; et ses jugements dans sa narration et, ce faisant, il donne à son ouvrage plus de saveur qu'en ont généralement les récits historiques plus conventionnels qui sont également plus théoriques.

À mon avis, le titre du livre, *D Day : The Battle for Normandy*, est quelque peu inapproprié. Beevor axe l'essentiel de son récit sur la campagne de Normandie dans son ensemble et non sur les événements du jour même de l'invasion; et dans le dernier quart du livre, il entraîne le lecteur vers la Libération de Paris. En dépit de son titre peut-être mal à propos, l'histoire est centrée presque exclusivement sur l'affrontement armé. Pratiquement rien n'est dit des manœuvres politiques qui ont précédé l'invasion ou des efforts de planification herculéens de l'état-major qui ont rendu possible la Bataille de Normandie. Étant donné la qualité des éléments traités par l'auteur, il est dommage qu'il ait choisi de ne pas examiner ces autres aspects cruciaux de manière plus approfondie.

En ce qui a trait aux éléments novateurs du livre, deux thèmes distinguent ce dernier des autres écrits intéressants sur le sujet. D'abord, Beevor examine attentivement les effets de la campagne sur la population française et dépeint les civils normands comme les principaux acteurs de la bataille. Il décrit sans complaisance et de façon saisissante la souffrance endurée par les Français – par exemple, le jour de l'invasion, il y a eu plus de pertes dans les villes et les villages avoisinant les plages que dans les troupes américaines lors de la prise sanglante et fatale de la plage Omaha. En pimentant son récit des mille agonies et malheurs supportés par les Français et en y insérant judicieusement des parenthèses révélatrices sur le caractère difficile du Général Charles de Gaulle, Beevor laisse subtilement supposer que les effets à long terme de la campagne de Normandie ont joué un rôle déterminant dans l'isolement que la France s'est imposée pendant une bonne partie de la guerre froide.

Le deuxième thème inédit développé dans ce livre est que la campagne de Normandie a été ponctuée de tueries brutales et illégales de prisonniers dans les deux camps. Évidemment, Beevor ne fait pas l'apologie des atrocités nazies et ne suggère

pas d'équivalence morale entre les Alliés et les Allemands. En fait, il est plutôt prodigue dans sa description des représailles et des massacres de civils organisés surtout par des unités SS. Par contre, Beevor donne à entendre que les conflits de haute intensité et aux enjeux considérables ne suivent pas toujours le droit de la guerre.

Dans son livre, Beevor a montré à maintes reprises que la Bataille de Normandie avait été au moins aussi sauvage, sanglante et capitale que les autres grandes batailles engagées sur le front de l'Est. À plus d'une reprise, il a estimé l'intensité des combats en examinant les taux de perte et en constatant qu'à l'échelle divisionnaire, les combats dans le Nord-Ouest de la France avaient été probablement plus intenses que ceux qui s'étaient déroulés sur le front de l'Est. Ce que Beevor ne commente pas directement, mais qui saute au visage du lecteur, est l'acceptation accablante des pertes massives au cours de cette période de l'histoire. Contrairement à notre époque, où l'on assiste à l'instauration d'armées tampon et à la limitation des conflits par les États, la Bataille de Normandie était une lutte existentielle – les deux camps comprenaient bien que celui qui perdrait la campagne ne perdrait pas seulement la guerre, mais assisterait à l'anéantissement des fondements mêmes de l'ordre social et politique établi.

Par ailleurs, *D Day* fait ressortir l'immense talent de caricaturiste de Beevor. On pourrait pratiquement recommander le livre sur cette seule base. En quelques phrases rapides, Beevor saisit l'essence d'une personnalité : Eisenhower qui fume l'un après l'autre quatre paquets de cigarettes le jour avant l'invasion; Montgomery qui ne tarit pas d'énergie et de vanité, soutenant que tout s'est déroulé exactement selon ses plans; Kluge s'en prenant à son quartier-général; ou ce commandant d'un bataillon inexpérimenté qui tente désespérément de stimuler ses troupes effrayées. À chaque page, Beevor fait revivre les personnalités et ranime l'atmosphère de la campagne avec un art consommé de la caricature.

D'un point de vue canadien, Beevor distribue généreusement les honneurs là où ils sont dus. Il louange les compétences et la résistance inébranlable de l'Armée canadienne ainsi que l'excellence de ses officiers subalternes. Son enthousiasme à l'égard de nos officiers supérieurs est à peine plus réservé — même s'il blâme carrément Montgomery pour n'avoir pas su fermer la brèche de Falaise. Dans une digression intéressante, Beevor démontre la même manie que nos civils de vouloir définir le caractère national canadien. Il finit par conclure que nous avions des traditions britanniques et des dispositions américaines; sur ce point, je pense qu'il s'est gouré. La définition du caractère est une entreprise hasardeuse. Pourtant, quiconque a déjà servi dans les Forces canadiennes n'a jamais eu de problème à comprendre les différences entre les tempéraments canadien et américain.

Le livre est excellent à maints égards. Il est équilibré, bien documenté et bien écrit, et, à sa manière unique, il constitue une analyse pénétrante de la lutte pour le Nord-Ouest de la France. Cette étude sur la campagne de Normandie est aussi bonne que tout ce qui a été écrit sur le sujet jusqu'à maintenant.

Le Lieutenant-colonel Michael J. Goodspeed, officier du Princess Patricia's Canadian Light Infantry (PPCLI), *est sous-chef d'état-major du Soutien à l'apprentissage, à l'Académie canadienne de la Défense, à Kingston.*

CANADIANS UNDER FIRE – INFANTRY EFFECTIVENESS IN THE SECOND WORLD WAR

par Robert Engen

Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 2009
x + 245 pages, 34,95 $
ISBN 978-0-7735-3626-5 (reliure de toile)

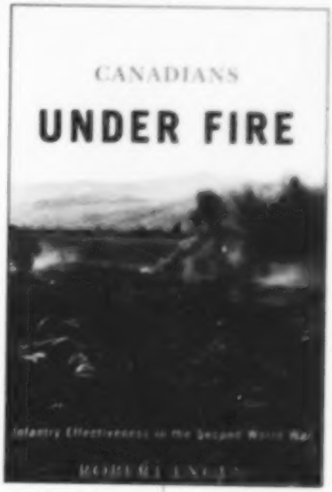
Critique de: Howard G. Coombs

L'ouvrage *Canadians under Fire* analyse une mine jusqu'ici inexploitée de questionnaires remplis directement par des officiers d'infanterie canadiens à l'issue des combats auxquels ils ont pris part pendant la Seconde Guerre mondiale en Méditerranée et dans le Nord-Ouest de l'Europe. Certains de ces chefs, comme le Major Jeff A. Nicklin, du 1er Bataillon de parachutistes du Canada, sont bien connus des passionnés canadiens des affaires militaires, tandis que d'autres le sont moins. Cependant, tous contribuent à la mosaïque dessinée par Robert Engen en montrant (traduction) « [...] sous un nouveau jour comment le Canada a combattu au niveau tactique pendant la Seconde Guerre mondiale ». Engen ajoute aussi que « [...] les carabiniers canadiens, comme le révèlent les questionnaires, étaient capables de s'adapter pour régler les problèmes que présentait le champ de bataille » (p. 145).

Un peu comme le fait l'historien militaire américain Russ Glenn, dans son livre *Reading Athena's Dance Card: Men against Fire in Vietnam* paru en 2000, Engen conteste les résultats présentés par le chercheur de l'Armée américaine S.L.A Marshall dans son livre *Men against Fire: the Problem of Battle Command in Future War* datant de 1947. Dans son ouvrage charnière, Marshall a soutenu que 75 p. 100 des fantassins américains qu'il avait interviewés n'avaient pas fait feu de leur arme, qu'ils aient été provoqués ou non. Bien que cette donnée statistique ait été remise en question au cours des dernières années par des historiens tels que Roger Spiller, elle a influé sur certains programmes d'instruction des troupes et de la police tels que celui conçu par le Lieutenant-colonel (Retraité) David Grossman de l'Armée américaine, auteur des livres *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society* et *On Combat: The Psychology and Physiology of Deadly Conflict in War and in Peace*, parus en 1995 et 2004, respectivement. En se fondant chacun sur ses propres sources, Engen et Glenn montrent que, dans les cas qu'ils ont étudiés, amener les soldats à tirer ne faisait pas problème, bien au contraire. Voilà qui remet en question l'universalité de l'application des statistiques de Marshall!

Engen puise dans des questionnaires de combat archivés pour tirer des conclusions sur le vécu des fantassins canadiens pendant la Seconde Guerre mondiale. Il examine ces questionnaires comme si c'était des artéfacts historiques; il en détaille la structure et il mentionne le nom de ceux qui les ont remplis, et il peint un portrait sommaire des officiers en question. Engen se penche aussi sur l'équipe interarmes que formaient l'artillerie, l'infanterie, les blindés et la force aérienne et il se prononce sur l'efficacité de l'infanterie canadienne au cours de cette période. Dans ses conclusions, il fait valoir que le soldat canadien de

l'époque était agressif et ingénieux, ce qui fait certes contraste avec les déductions que Marshall tire sur le rendement des soldats de son pays pendant le même conflit.



Cependant, le livre d'Engen se distingue de celui de Glenn par le fait que ce dernier attribue au leadership et à l'entraînement la différence entre les faibles « taux de tir » observés par Marshall pendant la Seconde Guerre mondiale et les taux beaucoup plus élevés des fantassins américains au Vietnam; ce sont là deux aspects qu'il examine d'assez près. La seule faiblesse de l'ouvrage d'Engen, *Canadians under Fire*, réside sans doute dans le fait qu'il n'approfondit pas autant ces aspects de l'expérience des fantassins canadiens pendant la Seconde Guerre mondiale. Pour être juste, il faut se rappeler qu'Engen a dépouillé un groupe de documents historiques dont l'objet était de fournir un instantané de l'expérience des Canadiens au combat dans le contexte de l'époque et que ces documents visaient surtout à cerner les leçons tactiques à tirer du combat. D'un autre côté, Glenn a conçu ses propres questionnaires qu'il a fait remplir par des anciens combattants de la guerre du Vietnam, plus de deux ans après la fin du conflit. Par conséquent, la recherche de Glenn *pouvait* aborder plus en détail des questions beaucoup plus vastes, et elle *l'a effectivement* fait.

Quoi qu'il en soit, Engen fournit un trésor d'analyses et de sources historiques utiles à quiconque s'intéresse aux études militaires canadiennes. Son œuvre procure à d'autres historiens les bases voulues pour examiner ce qui a permis aux fantassins canadiens de se distinguer comme ils l'ont fait pendant la guerre. Ce qui importe sans doute le plus pour les spécialistes actuels des affaires militaires canadiennes, c'est qu'Engen emploie notre expérience militaire nationale pour remettre en question l'applicabilité des conclusions tirées par S.L.A. Marshall dans le contexte de l'entraînement en vue des guerres du XXI[e] siècle. Par conséquent, le livre *Canadians under Fire* est une œuvre solide qui sera utile tant aux militaires professionnels qu'aux historiens militaires.

Le Colonel Howard G. Coombs, Ph.D., *est professeur adjoint au Collège militaire royal du Canada et il fait actuellement partie de la Direction de l'apprentissage et de l'innovation à l'Académie canadienne de la Défense. Il est aussi officier de la Réserve à temps partiel et il a commandé le Princess of Wales' Own Regiment, unité d'infanterie basée à Kingston. Il occupe maintenant le poste de directeur du Programme de commandement et d'état-major interarmées (Apprentissage à distance) au Collège des Forces canadiennes.*

THE NAVAL SERVICE OF CANADA 1910-2010: THE CENTENNIAL STORY

(LE SERVICE NAVAL DU CANADA, 1910-2010 : CENT ANS D'HISTOIRE)

Richard H. Gimblett (Ed.)

Toronto: Dundurn Press, 2009

230 pages, 39,95 $

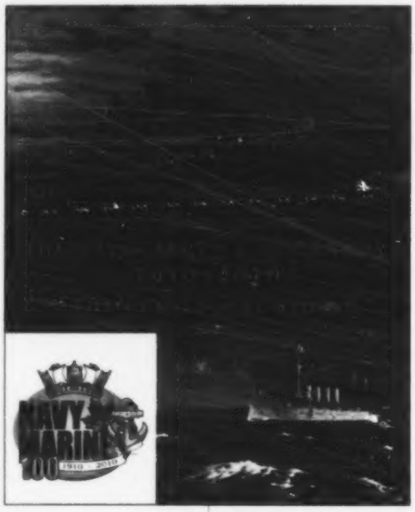
ISBN: 978-1-55488-470-4

Critique de : Jurgen Duewel

L'ouvrage est divisé en chapitres portant sur les périodes importantes de l'histoire de la Marine et offre quelques hypothèses sur son avenir. Parmi les habituels chapitres qui traitent des périodes de guerre et de paix, le lecteur aura l'heureuse surprise découvrir des sujets inattendus. À titre d'exemple, Harold Merklinger, ancien scientifique de la Défense de R & D pour la défense Canada – Atlantique (RDDC Atlantique), parle avec éloquence de la question souvent négligée de la recherche et du développement maritimes. M. Merklinger lève le voile sur certaines des contributions uniques du Canada en matière de guerre navale, notamment des merveilles comme l'hydroptère, le dispositif canadien anti-torpille acoustique (CAAT), le sonar à immersion variable (VDS), le système d'appontage (Bear Trap) et le système d'appontage d'hélicoptère ainsi que la célèbre boule de commande. Un autre ajout intéressant est le chapitre de Pat Jessup sur l'art naval de la Seconde Guerre mondiale. Ce chapitre dévoile d'autres dimensions de la vie dans la marine à cette époque et rappelle certaines des facettes et des expériences les plus saisissantes des hommes et des femmes qui ont combattu durant la guerre.

Le premier chapitre du livre décrit les événements qui jalonnent le chemin vers la création du Service naval par le premier ministre Wilfrid Laurier, le 4 mai 1910. Comme l'écrit Roger Sarty, en 1906, la Grande-Bretagne lance le HMS *Dreadnought*, un cuirassé révolutionnaire qui déclasse tous ses prédécesseurs. Le problème pour la Grande-Bretagne, à l'époque, est que soudainement, de nouvelles puissances navales, particulièrement l'Allemagne, ont presque atteint la parité avec elle en termes de nombres de navires de guerre. La panique du *Dreadnought*, en 1909 (devenue la crainte de la parité de l'Allemagne en 1912), pousse la Grande-Bretagne à informer ses colonies qu'elle ne pourra plus assurer leur défense maritime puisqu'elle a décidé de ramener ses forces navales plus près de ses côtes pour parer à la menace allemande émergente. En outre, la Grande-Bretagne s'attend à ce que ses anciennes colonies les mieux nanties, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, construisent leurs propres navires ou participent au financement de la construction navale britannique. Wilfrid Laurier décide alors que le Canada devrait construire sa propre marine, mais le chef de l'opposition (et bientôt premier ministre), Robert Borden, ne partage pas cet avis; il veut plutôt transférer des fonds à la Grande-Bretagne. Malheureusement, lorsqu'il prend le pouvoir, il ne fait ni l'un, ni l'autre. Résultat : le Canada, et par conséquent, la Marine canadienne, n'est aucunement prêt lorsqu'éclate la Première Guerre mondiale. Il n'est donc pas étonnant que la Marine canadienne n'offre qu'une contribution minime, parfois même ridicule, à l'effort de guerre. À titre d'exemple, on apprend que la Colombie-Britannique acheta deux sous-marins pour la Marine et qu'un citoyen décida de faire sa part en lui donnant un yacht blindé. Durant la guerre, à l'un des moments les moins glorieux de cette époque pour le Service, le seul navire qui aurait eu l'occasion d'attaquer un sous-marin ennemi dans les

eaux canadiennes, le NCSM *Hochelaga*, décide de tourner casaque plutôt que d'affronter l'ennemi.



Après l'armistice, l'avenir de notre jeune marine ne semble pas prometteur. Dans les débats parlementaires sur son rendement attisent le mépris du public et vont même jusqu'à rejeter sur la Marine une partie du blâme pour l'explosion de Halifax, le 6 décembre 1917. Bill Rawling explique bien comment le travail héroïque des Commodores Hose et Nelles a permis à la Marine de demeurer, entre les deux guerres, une force vivante, pertinente et cohérente, en faisant connaître parler d'elle et en concentrant ses opérations sur la surveillance des pêches ainsi que sur la recherche et le sauvetage. La Marine a en outre eu l'occasion de démontrer son utilité comme instrument politique du gouvernement en rescapant des Canadiens piégés par la guerre civile qui venait d'éclater en El Salvador.

Deux chapitres du livre sont consacrés à la Seconde Guerre mondiale. Donald Graves décrit efficacement l'ensemble de la campagne et dans le détail la participation de la Marine aux débarquements de Dieppe et de Normandie. Marc Milner traite de la participation du Canada à la bataille de l'Atlantique et il ne prend pas de gants pour expliquer comment la Marine, épuisée, sous-équipée et surexploitée, a dû être retirée des convois océaniques de décembre 1942 jusqu'à l'automne 1943 afin de se réorganiser. À fin de la guerre, toutefois, la Marine canadienne avait détruit 33 U-boot et avait établi sa viabilité.

La période de 1945 à 1960 a constitué, à bien des égards, les beaux jours de la Marine canadienne – elle avait à son effectif deux porte-avions, deux croiseurs et plus de 30 destroyers et frégates – mais sa fondation donnait des signes de faiblesse. Les problèmes de moral ont engendré un certain nombre d'actes de « mutinerie » ou plus précisément, pour citer Isabel Campbell, des « arrêts de travail ». Quoi qu'il en soit, ces incidents étaient suffisamment graves pour justifier la tenue d'une commission d'enquête menée par l'Amiral Rollo Mainguy. Dans son chapitre, toutefois, Mme Campbell qualifie ces incidents de « tempête dans un verre d'eau » et, à mon avis, elle marque à côté de la cible en remettant en question la valeur du rapport Mainguy. C'est à cette époque qu'est né le système divisionnaire de la Marine, système dont la Marine peut être fière et qui surmonté l'épreuve du temps. En plus d'empêcher que la Marine ne subisse d'autres « incidents », le système divisionnaire a joué un rôle capital en contribuant à éviter les problèmes de leadership qui ont fait surface dans d'autres services des Forces canadiennes (FC).

Dans son chapitre qui porte sur la Marine pendant les années 1960, Richard Mayne qualifie cette période d'années de crise. Il aurait aussi pu parler de « dur retour à la réalité ». À l'époque, on se demandait si la Marine devait conserver principalement une flotte de lutte anti-sous-marine (LASM) ou prendre de l'expansion pour établir une flotte « polyvalente » plus équilibrée. Il est rapidement devenu évident que les aspirations de la Marine, qui voulait constituer une flotte de 43 navires, dont un porte-avions, n'étaient pas réalisables du point de vue financier. M. Mayne explique que même si la Marine a mené un valeureux combat contre les réductions budgétaires et l'unification, sous la direction des Amiraux Rayner et Landysome, il était voué à la défaite. Malgré les batailles politiques qui faisaient rage à Ottawa dans les années 1970, la Marine a poursuivi son travail en mer, travail qui consistait, aux dires de l'Amiral O'Brien, à débusquer des sous-marins russes. Ironiquement, c'est à la fin de la guerre froide, qui a coïncidé avec l'arrivée des nouvelles frégates de classe Halifax, que la Marine est vraiment devenue « polyvalente ». C'est ce qu'elle a démontré en participant aux deux guerres du Golfe, à la guerre en Iraq et à la campagne de lutte au terrorisme qui se poursuit. Depuis le début du nouveau millénaire, particulièrement depuis les attentats du 11 septembre, les frégates canadiennes patrouillent le détroit d'Hormuz, elles mènent des opérations d'arraisonnement de navires contrevenants et de lutte à la piraterie dans le golfe d'Aden, des patrouilles antidrogues dans les Caraïbes et s'exercent dans l'Arctique canadien, qui prend une importance croissante au gré de la fonte des glaces.

Je crois que James Boutilier a fort bien résumé l'avenir de la Marine canadienne lorsqu'il a écrit qu'en 2025, le monde aura besoin plus que jamais d'une présence navale mondiale, que ce soit pour lutter contre les pêches illégales ou les migrations illégitimes ou encore pour participer aux opérations de secours en cas de catastrophe.

Laurier avait raison en 1910 et a raison encore aujourd'hui. Le Canada a besoin d'une marine. M. Gimblett a su soutenir cet argument de façon éloquente en écrivant un livre qui devrait figurer sur la liste de lecture de tous ceux qui s'intéressent à l'histoire du Canada et de sa Marine.

Richard H. Gimblett (PhD) est un officier de marine à la retraite et l'historien du Commandement maritime. Dans son ouvrage, il reprend le travail de treize historiens connus et respectés dans le domaine naval, pour nous raconter l'histoire de la Marine canadienne. Dans cet élégant ouvrage, l'auteur ne se contente pas de relater adroitement l'histoire de la Marine, il l'illustre également d'un grand nombre de photographies, de peintures et de plaques hors-texte qui apportent de la couleur au récit et font de ce livre un bel hommage au centième anniversaire de la Marine.